



Universidade do Minho

Instituto de Ciências Sociais

Cheila Cristina da Cruz Pinto

**Cultura Organizacional e Motivação numa
Administração Pública em Mudança**

Estudo comparado de professores em Portugal e em
Cabo Verde

Tese de Mestrado em Sociologia – Área de Especialização em
Organizações e Trabalho

Trabalho efectuado sob a orientação de
Professor Doutor Joel Augusto Felizes

Junho de 2009

DECLARAÇÃO

Nome: Cheila Cristina da Cruz Pinto

Endereço electrónico: cheila_p@hotmail.com **Telefone:** 968936658

Número do Bilhete de Identidade: P000976576

Título da tese de Mestrado: Cultura Organizacional e Motivação numa Administração Pública em Mudança. Estudo comparado de professores em Portugal e em Cabo Verde.

Orientador: Prof. Dr. Joel Augusto Felizes

Ano de conclusão: 2009

Designação do Mestrado: Mestrado em Sociologia de Organizações e Trabalho.

É autorizada a reprodução parcial desta tese apenas para efeitos de investigação, mediante declaração escrita do interessado, que a tal se compromete.

Universidade do Minho, 1 de Julho de 2009

Assinatura:

Agradecimentos

A experiência adquirida com a realização desta tese não seria, de forma alguma, possível sem a colaboração de algumas pessoas, que directa ou indirectamente, contribuíram para a realização deste trabalho.

Gostaria de agradecer, em primeiro lugar, a Deus que me deu vida, e aos meus pais, porque sem eles nunca teria conseguido chegar até aqui. Obrigado por tudo, principalmente por terem confiado em mim! Não menos importante, às minhas irmãs e ao meu irmão pelo amor que nos une e à minha família em geral pelo apoio e carinho que sempre transmitirem.

Em seguida, agradecimentos sinceros são dirigidos ao meu orientador Professor Doutor Joel Felizes, pelo que aprendi ao longo deste estudo, e pela sua disponibilidade e atenção. Os meus agradecimentos também se dirigem aos professores da Escola Secundária Olavo Moniz e aos professores da Escola Secundária Sá de Miranda que contribuíram para a parte empírica do meu trabalho.

Agradeço a todos os colegas de curso pelos momentos que partilhamos ao longo deste percurso comum. Aos meus amigos que directa ou indirecta apoiaram-me neste percurso académico.

A todos os que permitiram a minha formação académica um muito obrigada!

Cultura Organizacional e a Motivação numa Administração Pública em Mudança – Estudo comparado de professores em Portugal e em Cabo Verde

Resumo

Esta dissertação trata de duas temáticas importantes na vida de uma organização: a cultura organizacional e a motivação dos trabalhadores. Pretende-se compreender melhor certos aspectos destes fenómenos, centrando-se a análise no caso dos professores. O trabalho no terreno foi realizado na Escola Secundária Olavo Moniz, na Ilha do Sal (Cabo Verde), e na Escola Secundária Sá de Miranda, em Braga.

A cultura organizacional corresponde ao modo de vida da organização em todos os aspectos (ideias, valores, crenças, costumes, entre outros), onde todos os indivíduos são vistos como integrantes de um sistema cultural. A motivação é o processo de induzir uma pessoa ou grupo a atingir os objectivos pessoais e organizacionais, tendo em conta que esses objectivos devem ser coordenados para que tanto os indivíduos como as organizações alcancem resultados, nomeadamente a satisfação.

O estudo no terreno baseou-se na recolha qualitativa de informação, tendo sido realizadas 32 entrevistas semi-estruturadas a professores do ensino secundário, de ambos os sexos, com idades compreendidas entre os 25 e os 59 anos. Em articulação com o enquadramento teórico, a análise do conteúdo da informação obtida com as entrevistas permitiu extrair algumas conclusões, das quais destacamos: a) em ambos os países prevalece uma imagem da profissão docente mais marcada, em termos gerais, por uma representação negativa ou pessimista, principalmente no caso português, que atribuímos em parte ao contexto recente de contestação de algumas medidas propostas pela tutela governamental; b) os professores mostram-se motivados para o seu trabalho, mas as condições gerais do exercício da profissão são apontadas como insuficientes, levando à insatisfação.

Este estudo mostrou-se assim pertinente, uma vez que saber o que motiva, o que satisfaz estes trabalhadores, pode ajudar a melhorar os procedimentos a serem adoptados na gestão da mudança no quadro da administração pública.

Organizational Culture and Motivation in a Shifting Public Administration – Compared study of teachers in Portugal and in Cape Verde

Abstract

This dissertation deals with two important themes in the life of an organization: the organizational culture and the motivation of the workers. We aim at a better understanding of certain aspects of these phenomena, being the analysis centered in the case of the teachers. The fieldwork was conducted in two high schools: “Escola Secundária Olavo Moniz”, at Sal Island (Cape Verde), and the “Escola Secundária Sá de Miranda”, in Braga (Portugal).

The organizational culture corresponds to the way of life of the organization in all its aspects (ideas, values, beliefs, traditions, among others), where all the individuals are seen as integrants of a cultural system. The motivation is the process of inducing a person or a group to reach personal and organizational objectives, take into account that these objectives must be coordinated so that both the individuals and the organizations obtain results, namely the satisfaction.

The fieldwork was based on the qualitative gathering of information, having been carried out 32 semi-structured interviews to high school teachers, of both sexes, with ages between 25 and 59 years old. In articulation with the theoretical assumptions, the content analysis of the information obtained with the interviews allowed to extract some conclusions, of which we emphasize: a) in both countries there prevails an image of the teaching profession characterized, in general terms, by a negative or pessimistic representation, principally in the Portuguese case, which we attribute in part to the recent context of confrontation of some policies proposed by the government; b) teachers appear as motivated to their work, but the general conditions of the exercise of the profession are pointed as insufficient, leading to a dissatisfaction.

This study may be then seen as relevant, as the effort to know what motivates, what satisfies these workers, may help to improve the procedures to be adopted in the management of change in the frame of public administration.

Índice geral

1. Introdução.....	1
2. Cultura organizacional, motivação e satisfação no trabalho.....	4
2.1. <i>Cultura organizacional</i>	4
2.1.1. Elementos da cultura organizacional.....	9
2.1.2. Dimensões e tipos de cultura organizacional	12
2.1.3. Cultura organizacional das escolas e dos professores	15
2.2. <i>Motivação e satisfação no trabalho</i>	18
2.2.1. Teorias da motivação	19
2.2.2. Abordagens da satisfação no trabalho	23
3. Administração pública, reforma e modernização	33
3.1. <i>Reforma administrativa em Portugal</i>	42
3.2. <i>Reforma administrativa em Cabo Verde</i>	44
4. O sistema educativo.....	47
4.1. <i>O sistema educativo português</i>	51
4.2. <i>O sistema educativo em Cabo Verde</i>	60
5. Proposta de metodologia para o trabalho no terreno	66
5.1. <i>Plano da investigação</i>	66
5.1.1. Técnicas e instrumentos de recolha de dados.....	68
6. As opiniões dos professores	70
6.1. <i>Representação positiva da profissão docente</i>	70
6.2. <i>Representação negativa da profissão docente</i>	76
6.3. <i>Representação neutra da profissão docente</i>	81
6.4. <i>Análise global quantitativa</i>	85
7. Conclusão	89
Bibliografia	93
Anexos.....	97

Índice de tabelas

Tabela 1: As diferentes abordagens da cultura organizacional	9
Tabela 2: Teoria de Herzberg: Factores de higiene <i>versus</i> motivação	21
Tabela 3: Teoria X e Y de McGregor	23
Tabela 4: Explicações para as dificuldades da concretização de reformas administrativas	40
Tabela 5: Percentagem da população adulta (25-64 anos) com nível de qualificação igual ou superior ao Ensino Secundário ou equivalente (1989 e 2006).	54
Tabela 6: Categorização dos dados: representação positiva em Cabo Verde	74
Tabela 7: Categorização dos dados: representação positiva em Portugal	75
Tabela 8: Categorização dos dados: representação negativa em Cabo Verde.....	79
Tabela 9: Categorização dos dados: representação negativa em Portugal	80
Tabela 10: Principal prioridade do governo para os entrevistados de Cabo Verde.....	82
Tabela 11: Principal prioridade do governo para os entrevistados de Braga	83
Tabela 12: Síntese da representação da profissão docente pelos entrevistados de Cabo Verde..	85
Tabela 13: Síntese da representação da profissão docente pelos entrevistados de Portugal	86
Tabela 14: Síntese da representação da profissão por subcategorias de análise (Cabo Verde)...	87
Tabela 15: Síntese da representação da profissão por subcategorias de análise (Portugal)	87

Índice de figuras

Figura 1: Pirâmide de Maslow – Hierarquia das necessidades	20
Figura 2: Modelo das características da função	24
Figura 3: Resultados possíveis da comparação QDR e QER.....	27
Figura 4: Teoria dos eventos situacionais	28
Figura 5: Categorias e Subcategorias da análise	69

1. Introdução

A cultura organizacional e a motivação são temas que têm sido muito debatidos por diversos autores nos últimos anos, tornando-se grandes desafios para os investigadores e para os gestores das diversas administrações. As discussões e o interesse pelas questões culturais no interior das teorias administrativas não são recentes, o tema tem repercutido nas últimas décadas e é a partir de fins dos anos 1970 e início dos anos 1980 que começou a ser difundido com maior ênfase, trazendo inúmeras contribuições às organizações, bem como algumas controvérsias a seu respeito. As organizações são formadas por pessoas que interagem entre si e com o meio envolvente onde estas estão inseridas, daí a pertinência em estudar essa relação entre as pessoas e o contexto de trabalho.

Quando se fala de cultura organizacional, refere-se um conjunto de ideias, valores e conceitos que definem a organização e que sustentam a sua prática administrativa interna e a sua acção na sociedade (Ribeiro, 2003). Numa organização os indivíduos devem partilhar códigos (crenças e valores) comuns à organização. Porém, os valores não são hierárquicos e as pessoas não atribuem os mesmos valores às mesmas coisas, logo, têm motivações diferentes. Os incentivos oferecidos poderão ou não orientar as motivações dos funcionários de uma determinada organização.

Neste sentido, o conceito de motivação está intimamente relacionado com o comportamento e desempenho das pessoas num determinado contexto. A motivação é um aspecto intrínseco às pessoas: diz-se que ninguém pode motivar ninguém. A motivação das pessoas envolve assim metas e objectivos, não deixando de ser um processo importante no comportamento humano (Chiavenato, 2004: 230).

O desempenho individual é a base de sustentação que conduz ao desempenho organizacional, dependendo fortemente de pessoas motivadas. A motivação encontra-se quase sempre relacionada com o esforço para alcançar um objectivo, e é o resultado da interacção da pessoa com a situação que a envolve (Chiavenato, 2004: 230).

Um dos maiores desafios das organizações é o de motivar os indivíduos, tornando-os agentes de decisão, confiantes e comprometidos com o alcançar de objectivos propostos, dando-lhes autonomia suficiente para que sejam bem sucedidas por meio do seu trabalho.

A cultura é importante na compreensão das características e do comportamento dos funcionários e da organização: daí advém o interesse em estudá-la numa organização pública. Assim, o estudo sobre a cultura organizacional revela-se pertinente, uma vez que, além de permitir compreender as interações do indivíduo com o meio envolvente, permite a identificação de códigos comuns que dão origem à existência das organizações, dependendo disso o seu sucesso e a respectiva sobrevivência (Carvalho, 1994). A cultura organizacional torna-se, assim, a chave da eficácia e da eficiência da organização, na medida em que, através da sua análise adequada pode-se verificar uma alteração nos procedimentos de trabalho, permitindo enfrentar os problemas da adaptação ao contexto e da integração interna (Neves, 2000).

Do mesmo modo, Thévenet (1989) afirma a pertinência do estudo da cultura organizacional pelo facto de permitir compreender o funcionamento das organizações e de resolver os seus problemas. Além disso, conhecendo bem a cultura de uma organização, torna-se possível detectar os seus pontos fortes e os seus pontos fracos e adoptar estratégias de gestão que permitam à organização aproveitar as oportunidades e contornar as ameaças (Carvalho, 1999). E, enfim, ajuda a conferir sentido às actividades passadas, presentes e futuras (Neves, 2000).

A motivação, por sua vez, é fundamental para um melhor desempenho profissional. As pessoas motivadas são responsáveis pelo dinamismo da organização, ou seja, a dinâmica organizacional somente pode ser desenvolvida e mantida a longo prazo se esta possuir pessoal competente e motivado (Pumpin e Echevarría, 1990). Se aos trabalhadores forem dadas as condições necessárias para o desempenho da sua função e estes possuírem as habilitações necessárias, a eficácia do seu trabalho dependerá da sua motivação (Murray, 1973; Rosa, 1994; Simpson, 1993). De acordo com Vernon (1973), a motivação é um dos principais factores determinantes do modo como uma pessoa se comporta. Ela influencia a aprendizagem, o desempenho, a percepção, a atenção, a recordação, o esquecimento, o pensamento e a criatividade. Indivíduos fortemente motivados podem até não desempenhar melhor as tarefas, mas aprendem e respondem melhor e mais depressa do que os que estão pouco motivados. O seu empenhamento na tarefa é pois fundamental (Vernon, 1973). Para Murray (1973), pessoas altamente motivadas tendem a preferir tarefas que exigem iniciativa e criatividade, rejeitando trabalhos repetitivos, monótonos e desinteressantes. Por outro lado, tendem a ter mais auto-confiança, a gostar da responsabilidade individual e a preferir o conhecimento concreto dos resultados dos seus trabalhos (Murray, 1973; Vernon, 1973).

Na presente dissertação pretende-se pois compreender melhor certos aspectos da cultura organizacional, bem como da motivação dos trabalhadores da função pública, especificamente, dos professores da Escola Secundária Olavo Moniz na Ilha do Sal (Cabo Verde) e da Escola Secundária Sá de Miranda em Braga.

Este trabalho está dividido em sete capítulos, contendo ainda bibliografia e anexos. No capítulo seguinte procura-se abordar mais em detalhe os temas da cultura organizacional, da motivação e da satisfação no trabalho. Nesta análise parte-se do conceito da cultura organizacional destacando os elementos da cultura, as suas dimensões e tipologias, bem como a cultura das escolas e dos professores. Apresenta-se ainda, de uma forma sucinta, as teorias da motivação (são as bem conhecidas teorias de Maslow, de Herzberg e de McGregor), e em seguida anotamos as abordagens da satisfação no trabalho, tais como o *Modelo das Características das Funções*, a *Teoria da Adaptação ao Trabalho*, a *Teoria de Discrepância*, o *Modelo de Satisfação das Facetas*, a *Teoria do Grupo Referencial*, a *Teoria do Processamento Social da Informação*, a *Teoria dos Eventos Situacionais* e o *Modelo Dinâmico de Satisfação no Trabalho*.

Seguidamente tratamos e discutimos um pouco os temas da administração pública, da sua reforma que globalmente se orienta para a sua modernização, olhando com algum detalhe os casos da administração pública em Portugal e em Cabo Verde. Depois, damos ênfase ao próprio sistema educativo, principalmente no que se refere às linhas gerais em que a sua reforma tem sido orientada, referindo-nos aqui também sobretudo ao sistema educativo dos dois países.

Depois, há lugar a uma menção específica ao plano da nossa pesquisa empírica, descrevendo os objectivos delineados, a caracterização da amostra e as técnicas de recolha e de análise dos dados. Com base nestes princípios, apresentamos a seguir a análise das opiniões dos professores registadas nas nossas entrevistas (12 professores da Escola Secundária Olavo Moniz, em Cabo Verde, e 20 professores da Escola Secundária Sá de Miranda, em Braga). Aqui trabalhamos com base numa categorização que procura diferenciar as representações da profissão docente, evidenciando as que apontam para conotações positivas e optimistas e as que apontam para conotações negativas e pessimistas. As representações de sentido neutro são também analisadas, bem como é ensaiada uma análise global quantitativa.

2. Cultura organizacional, motivação e satisfação no trabalho

Este capítulo começa-se por abordar o conceito de cultura organizacional, os seus elementos, as suas dimensões, as suas tipologias e as culturas organizacionais das escolas e dos professores. Em seguida, aborda as teorias da motivação e da satisfação no trabalho.

2.1. Cultura organizacional

O conceito de cultura e em particular de cultura organizacional tem suscitado elevado interesse e amplo debate. Entretanto, esta é definida das mais diversas formas e sob diversos enfoques, podendo por exemplo, adoptar uma visão de cultura segundo o enfoque antropológico, uma vez que, o conceito de cultura é uma construção de raiz antropológica que busca desvendar os significados dos costumes de uma sociedade, ou segundo a visão sociológica do termo que procura compreender a elaboração dos símbolos.

O interesse pelo estudo da cultura organizacional tem origem nos finais dos anos 70 e desenvolve amplamente na década de 80. Este estudo segundo Neves (2001) teve grande desenvolvimento, devido à crença no condicionamento pela cultura da excelência organizacional, materializada numa elevada motivação e desempenho dos colaboradores.

Desde modo, o conceito de cultura organizacional surge associado a conceitos como o de eficiência e competitividade, principalmente após a tomada de consciência da importância dos factores culturais para a compreensão dos comportamentos organizacionais e para o entendimento da complexidade do quotidiano das organizações (Duarte, 2005: 56).

Neves (2001) frisa que a cultura é vista como um sistema de padrões cognitivos aprendidos que auxiliam as pessoas nos processos de perceber, sentir e actuar e, como tal, encontra-se localizada na mente das pessoas e como um sistema partilhado de

símbolos e de significados, patente nos pensamentos e nos significados partilhados pelas pessoas de uma sociedade.

Como pode-se verificar, Bertrand (1991) sintetiza a definição da cultura segundo as teorias organizacionais:

- Mecanicista – Cultura é um conjunto de factos, que deve ser gerida como qualquer outro sector da organização.
- Humanista – Cultura é um conjunto de comportamentos valorizados e partilhados por pessoas de uma organização.
- Sistémico – Cultura é um subsistema da organização principalmente utilizado para fins de adaptação interna e externa.
- Político – Cultura é um conjunto de valores sujeito a uma luta pelo poder dentro de uma organização.
- Cultural – Cultura é um conjunto de símbolos e mitos, crenças e valores partilhados por aqueles que definem uma organização.
- Cognitivo – Cultura é um conjunto de conhecimentos que orientam pensamento e acção numa organização (Bertrand 1991: 9).

Tendo em conta a visão de Neves (2001), são muitas as propostas de formulação conceptual para o termo cultura. No entanto, apesar da falta de acordo entre os investigadores sobre o conteúdo subjacente ao conceito de cultura organizacional, uma análise cuidada das diferentes propostas, faz emergir com um certo carácter de regularidade, um conjunto de ideias associadas ao conceito, as quais podem ser utilizadas como ponto de referência, na tentativa de clarificação conceptual da ideia de cultura organizacional.

Assim sendo, as ideias mais frequentemente referidas são:

1. Uma estrutura de referência comum e partilhada por uma quantidade significativa de pessoas;
2. Socialmente desenvolvida, apreendida e transmitida em termos comportamentais, cognitivos e emocionais;
3. Composta de várias camadas, umas mais periféricas e visíveis e outras mais profundas e visíveis;

4. Em que o núcleo base é constituído pelos pressupostos fundamentais a que outros chamam também valores;
5. Que fornece às pessoas regras e normas orientadoras em termos de perceber, pensar e sentir os problemas do funcionamento organizacional do ponto de vista da integração interna e da adaptação externa;
6. Que contribui para a definição da identidade organizacional;
7. Com características simbólicas, reveladas pelo significado expresso nas suas manifestações mais observáveis como artefactos e padrões de comportamento organizacional;
8. Alterável, embora não de um modo fácil;
9. Produto da história da organização;
10. Avaliável por metodologias qualitativas e quantitativas;
11. Com influência directa e indirecta no desempenho organizacional;
12. Uma estrutura composta por diversas camadas, cujo conteúdo varia em extensão e acessibilidade (Neves, 2001:451).

A cultura organizacional quando utilizada como conceito, adquire uma variedade de sentidos. Na visão de Torres (1997), se os próprios conceitos de cultura e de organização são, por natureza, complexos e multifacetados, a associação dos dois implica uma crescente complexificação teórico-conceptual, sem que se tenham, entretanto desenvolvido espaços de debate científico suficientemente orientados para a clarificação desta temática.

Sendo assim, os sentidos atribuídos à cultura organizacional decorrem da intersecção das imagens associadas à cultura e à organização. Freitas (*apud* Teixeira, 2002) afirma que podem ser identificadas duas formas básicas de ver a cultura organizacional: como variável e como metáfora. Tratada como variável, a cultura organizacional refere-se ao que a organização tem. Tratada como metáfora, ela significa o que a organização é. É nesta linha de análise que Smircich (*apud* Torres, 1997) explora três tendências subjacentes à análise da cultura organizacional: concepção da cultura como uma *variável independente e externa*, como uma *variável dependente e interna* e como uma *metáfora*.

A cultura enquanto variável independente e externa é considerada como um factor latente, uma variável exploratória ou uma estrutura social ampla que influencia o desenvolvimento e reforço de crenças, e é importada para a organização pelos seus membros, portadores de modelos de atitudes e acções. É a cultura da sociedade, que exerce sua influência sobre a organização. Ela é vista como produzida fora e transplantada para a organização, que se constitui como reflexo da estrutura social. Nesse caso, a cultura da organização constitui-se como prolongamento da cultura da sociedade, seu contexto é predeterminado por essa, restando pouco espaço para a produção de uma dinâmica que lhe seja própria (Teixeira, 2002: 21).

Como variável dependente e interna, a cultura é focalizada como mais uma dimensão ou subsistema organizacional que, mais do que outros (objectivos, tamanho, tecnologia, modos de controlo, padrões de liderança, estrutura, subsistema de produção, subsistema administrativo), potencia o desenvolvimento de uma identidade organizacional única, forte e concorrencial. Assim, encontrando-se perfeitamente adaptada ao ambiente, a organização desenvolve no seu interior determinadas qualidades socioculturais (expressas pelos valores, ideais e crenças partilhadas pelos membros da organização), passando a ser perspectivada como um instrumento social que produz bens e serviços e, como um subproduto, as organizações também produzem artefactos culturais distintivos como os rituais, as lendas e os ritos.

Em síntese, no primeiro caso, *a “cultura” é uma parte do ambiente e é vista como uma força determinante ou marcante. No segundo caso, a cultura organizacional é vista como o resultado da acção humana* (Smircich, 1983: 347, *apud* Torres, 1997).

De acordo com Gomes (2000), a cultura quando perspectivada como metáfora cultural, concebe a organização como inseparável da actividade organizadora dos seus actores, afirma a relação como fundadora e a cultura como constitutiva da realidade organizacional, ou seja, os que tratam a cultura organizacional como metáfora concebem as organizações como partes da sociedade global, partes de sua cultura, ou subculturas dessa sociedade.

Neves (2001) afirma que entre os vários autores que sistematizaram os estudos sobre a cultura organizacional e apesar de tais critérios de sistematização poderem ser questionáveis, Martin (1992) e Sackman (1991) são merecedores de uma referência

especial. Duarte (2005) também dá especial relevo aos referidos autores, acrescentando ainda (Smircich 1983 *apud* Sarmiento 1994:91).

Duarte (2005) também baseia-se em Smircich ao sustentar que podemos analisar a cultura a três níveis:

1. A cultura organizacional pode ser vista como uma extensão e reflexo dos traços culturais da sociedade onde está inserida e aqui torna-se inútil estudar as organizacionais pois elas são réplicas da cultura societal.
2. A cultura organizacional pode ser percebida como mais variável entre outras da estrutura organizacional. Aqui a cultura é una e singular, logo homogeneiza as outras culturas potenciais.
3. As culturas organizacionais podem ser vistas como metáforas e utilizadas para descrever a organização no seu conjunto. Aqui as organizações são sistemas culturais distintos e apropriadores do real.

Martin, assumindo o que considera ser a essência da cultura e dos seus níveis de análise, sistematiza a literatura em três categorias: o paradigma da integração, que propõe a existência de uma cultura forte e coesa, onde todos pensam da mesma forma, lidam com os mesmos problemas e adoptam as mesmas soluções; o paradigma da diferenciação que vem enfatizar a heterogeneidade e a existência de uma estrutura plural, que integra subculturas que se cruzam, de forma mais ou menos conflituosa, no quotidiano organizacional; e o paradigma da fragmentação, em que a cultura é vista como uma “teia de indivíduos relacionados casualmente e de um modo ténue pelas suas posições mutantes numa variedade de problemas, dependendo o seu envolvimento cultural dos problemas activados a cada momento” (Martin 1992, *apud* Neves, 2001: 453).

O autor explicita, também, que cada abordagem estuda coisas diferentes utilizando metodologias e instrumentos de recolha, também diferentes.

Para Sackman (Neves, 2001) os estudos sobre a cultura organizacional podem ser reunidos em quatro conjuntos que agrupam origens teórico-metodológicas e disciplinares diferenciadas:

Tabela 1: As diferentes abordagens da cultura organizacional

<i>Elementos</i>	<i>Perspectivas de abordagem</i>		
	Integradora	Diferenciadora	Fragmentadora
Essência	Homogeneidade e harmonia	Diferença e conflito	Ambiguidade
Consenso	A nível de organização	A nível de grupo	Multiplicidade de visões e ausência de consenso
Manifestações	Relações de consciência	Relações de inconsistência	Falta de clareza e complexidade
Matriz cultural	Una e única	Várias e grupais	Múltiplas
Ambiguidade	Excluída	Canalizada para fora das subculturas	Enfatizada
Unidade de análise	Organização	Grupo	Indivíduo

Fonte: Neves (2001:454).

“O culturalista ou holístico que entende a cultura como um todo complexo, o funcionalista ou das manifestações que enfatiza as expressões tangíveis da cultura, o simbólico-cognitivo que perspectiva a cultura como o que as pessoas aprendem e têm na cabeça, e o construtivista que entende como essência da cultura, um mapa cognitivo partilhado através da interacção social e, como tal, colectivo” (Neves, 2001:454).

2.1.1. Elementos da cultura organizacional

Elementos da cultura de um grupo de uma certa forma exercem influência sobre a percepção dos seus integrantes face ao ambiente no qual convivem. Do mesmo modo, iniciativas bem sucedidas para mudar aspectos do ambiente de trabalho podem contribuir para a introdução de novas práticas e valores junto a um grupo, promovendo mudanças culturais no longo prazo.

A cultura é constituída por elementos que podem ir desde os mais visíveis e superficiais até aos mais invisíveis e profundos. Sendo assim, Freitas (1991) apresenta alguns elementos que compõem a cultura organizacional, tais como: valores; crenças e pressupostos; ritos, rituais e cerimónias; mitos e metáforas; normas; tabus e heróis.

a) Os Valores

Na concepção de Deal e Kennedy (*apud* Freitas, 1991), os valores são as crenças e os conceitos básicos numa organização, formando o coração da cultura, no qual,

define o sucesso em termos concretos para os empregados e estabelecem os padrões que devem ser alcançados na organização.

b) Crenças e Pressupostos

Consideradas por Schein (*apud* Freitas, 1991), como os elementos centrais da cultura organizacional, as crenças e os pressupostos expressam tudo aquilo que significa verdade dentro da organização, ressaltando nos conceitos naturalizados e inquestionáveis.

c) Ritos, Rituais e Cerimónias

Os autores Deal e Kennedy (*apud* Freitas, 1991:21), relatam que nenhuma ocorrência na organização é um evento trivial, uma vez que, qualquer evento no contexto do trabalho pode ser administrado. Os ritos, rituais e cerimónias são um papel importante para fundamentar as expressões culturais, são a vivência, o elaborado, o dramático.

d) Mitos e Metáforas Organizacionais

Em relação aos mitos e as metáforas, estes elementos constituem uma das modalidades de comunicação mais antigas e que vêm sendo responsáveis pela transmissão e preservação da cultura organizacional originadas através das histórias, lendas, peças de teatro, poesias, cantigas que as contém de profundo significado filosófico e psicológico. Eles são gerados pela cultura existentes correspondendo às expressões conscientes das mesmas, guardando relações com as crenças e valores professados pela organização.

e) Normas Organizacionais

As normas organizacionais são conjuntos de regras escritas ou não, que direccionam a forma como as pessoas devem proceder para que a organização alcance seus objectivos organizacionais. Estas normas podendo ou não ser aceitas pelo grupo, dependo da coerência em relação às expectativas dos mesmos, onde, são definidas e repassadas através dos elementos culturais como uma espécie de síntese. A medida que as pessoas convivem, elas trazem ou criam expectativas a respeito dos seus comportamentos. Cada cultura tem a sua maneira de fazer as coisas, as quais são

denominadas de “normas” que influenciam os membros, ou seja, todo comportamento é esperado, aceito ou apoiado pelo grupo, estando ou não fixados os comportamentos.

f) Tabus Organizacionais

Os tabus referem-se às proibições, orientações ou factos tidos como inquestionáveis impostos aos membros da organização. Deal e Kennedy (*apud* Freitas, 1991:33), citam o exemplo de mulheres que trabalham num ambiente masculino em que elas não têm acesso aos determinados eventos sociais ou a certas pessoas da organização.

g) Heróis Organizacionais

Os heróis são responsáveis por personificar e a condensar as forças da organização, uma vez que, os mesmos tornam o sucesso tangível e humano em que podem ser definidos como nato e até mesmo serem criados. Para Freitas (1991:31), os heróis têm a função de fornecer modelos: simbolizar a organização para o mundo exterior, preservar o que a organização tem de mais especial, motivar os empregados fornecendo uma influência duradoura.

Schein (*apud* Sarmiento, 1994) frisa que os conteúdos da cultura organizacional se definem nos seguintes domínios:

- a) “As relações humanas com a natureza” – ao nível organizacional caracterizam-se por relações de dominação, submissão, harmonia, intercepção, etc., com o meio ecológico onde se radica a organização.
- b) “Natureza da realidade e da verdade” – inclui regras de linguagem e de comportamento para a determinação do que é o “real”, o que é um “facto” e como se apura, se descobre ou se revela a verdade, contendo ainda noções básicas sobre o tempo e o espaço.
- c) “Essência da natureza humana” – noções sobre o bem e o mal, ideias ontológicas sobre a natureza boa, má ou neutra do Homem, e sobre a sua perfectibilidade ou não.
- d) “Natureza da actividade humana” – noções de ser activo e ser passivo, autodesenvolvimento, fatalismo, ideias sobre o trabalho e o ócio e assunções sobre o que é certo e o que é errado, considerando as assunções referidas nos pontos anteriores.

- e) “Natureza das relações humanas” – formas consideradas adequadas às relações entre seres humanos, designadamente de poder e de amor; concepção competitiva ou cooperativa da vida; noções sobre o individualismo e a colaboração grupal ou comunitária; bases da autoridade – tradição, lei ou carisma.

2.1.2. Dimensões e tipos de cultura organizacional

De acordo com Neves (2001), uma dimensão é um aspecto da cultura que pode ser medido e comparado com outras culturas. A esse respeito, o mesmo evidencia que vários autores propõem diferentes conteúdos para as dimensões mais importantes da cultura. Schein (1985) considera sete dimensões (pressupostos básicos) fundamentais: relação da organização com o meio, a natureza da actividade humana, a natureza da realidade e da verdade, a natureza do espaço e do tempo, a natureza do ser humano, a natureza do relacionamento humano e homogeneidade *versus* diversidade. Hofstede (1991) propõe cinco dimensões: relação com autoridade, relação entre o indivíduo e a sociedade, conceito individual de masculinidade/feminilidade, relação ao conflito e controlo de incerteza e orientação curto/longo prazo. Sheridan (1992 e Chatman e Jehn (1994) falam de sete dimensões: inovação, estabilidade, respeito pelas pessoas, orientação para resultados, orientação para o pormenor, orientação para a equipa e agressividade. Deal e Kennedy (1988) propõem duas dimensões independentes: o grau de risco e a rapidez da resposta. Quinn *et al.* (1981; 1983; 1985) propõem três dimensões bipolares: orientação organizacional (interno *versus* externo), estrutura (flexibilidade *versus* controlo) e processos organizativos/resultados (meios *versus* fins) (Neves, 2001: 457).

No que concerne aos tipos de cultura, Freitas (1991) mostra que, Charles Handy, inspirado por Harrison, estabelece quatro tipos de cultura organizacional:

- a) *A cultura do poder* é mais frequente em pequenas organizações, com o poder concentrado no ponto central, prevendo os desejos, decisões, regras e procedimentos das fontes centrais de poder, sendo mais difíceis, mudanças culturais.
- b) *A cultura de papéis* trabalha pela lógica e pela racionalidade, com funções ou especialidades, coordenadas por uma estreita faixa da alta administração em

pilares. Em geral são culturas lentas tanto em relação à necessidade de mudança quanto de efectuá-las.

- c) *A cultura de tarefa* reside em se fazer o trabalho ser executado, a partir da reunião dos recursos apropriados, das pessoas certas, nos níveis certos, com autonomia. O trabalho em equipa é bastante estimulado. Trata-se de uma cultura adaptável e flexível às mudanças.
- d) *A cultura da pessoa* será encontrada nos indivíduos que se agarrarão aos seus valores. O indivíduo é o ponto central, sendo a organização é subordinada a eles e deles depende para existir (Freitas, 1991: 52).

Já os autores Deal e Kennedy (1987: 55), organizam os seguintes tipos:

- a) *Cultura macho*, onde se encontra um mundo de individualistas que não têm receio de assumirem altos riscos, pois recebem um rápido feedback sobre suas acções. É uma cultura que tende a ser jovem, com ênfase na velocidade e não na resistência ao tempo.
- b) *Cultura trabalho duro*, onde se encontra a combinação do baixo risco com rápido feedback. O sucesso vem com a persistência do vendedor.
- c) *Apostar em sua companhia*, combina o alto risco com o lento feedback. Respeitam a autoridade, a competência técnica e compartilham conhecimento. As carreiras, os produtos e os lucros não se desenvolvem rapidamente, porém quando ocorrem, têm longa duração.
- d) *Cultura de processo* é o tipo que combina lento feedback com baixo risco. A falta de feedback força os empregados a prestarem maior atenção no como fazer as coisas em vez de focar no que fazer.

Para os autores Sethia e Von (1987: 59) destacam-se quatro tipologias.

- a) *A Cultura apática* é marcada pela indiferença e reflecte um estado geral de desmoralização e cinismo. Sua visibilidade a longo prazo é problemática, porém as organizações deste tipo podem sobreviver caso tenham posições fortes em seus mercados.
- b) *A Cultura cuidadosa* é bastante preocupada com o bem-estar de seus membros e não impõe altos padrões de desempenho. Assume uma postura paternalista.

- c) A *Cultura exigente* orienta-se pelo desempenho ou sucesso, as pessoas são prescindíveis. As recompensas financeiras mais significativas tendem a ser em forma de bónus ou outros incentivos. Companhias com esse tipo de cultura competem agressivamente no mercado.
- d) A *Cultura integrativa* envolve alta preocupação com as pessoas combinada com uma forte expectativa sobre o desempenho. As recompensas financeiras são superiores aos padrões de mercado porque as organizações são orientadas a atrair e reter pessoas talentosas.

Para Donnelly (1987: 64), os grandes tipos culturais são:

- a) *Cultura excelente*: os planos são comunicados e as pessoas sabem o porque e para onde estão se dirigindo.
- b) *Cultura Fuzzy*: existe onde é constante a mudança na equipe dirigente e não há definição de rumo. Nada é tentado e a inovação é tida como algo que pode ser evitada.
- c) *Cultura Awful*: caracterizada por crises constantes e as pessoas que nela trabalham atendem as emergências.

É de salientar que, na perspectiva de Sarmiento (1994), ao abordar o conceito de cultura organizacional, é de extrema importância referir ao conceito de clima organizacional, uma vez que são detectáveis fundamentalmente duas perspectivas sobre a extensão de um e de outro conceito:

- a que considera os elementos culturais como uma das dimensões do clima;
- a que considera o clima como uma das variáveis dependentes da cultura organizacional.

Enquanto a cultura tem uma natureza holística, remetendo para o universo dos aspectos cognitivos e valorativos das organizações, o clima refere-se aos aspectos especificamente perceptivos dos actores nas organizações.

Em suma, a cultura organizacional pode ser encarada também como universo cultural formado pelos pressupostos, crenças e valores compartilhados pelos membros de uma organização, sendo derivada de um ambiente social específico. Ou seja, a

cultura é apreendida e aprendida mediante processos de socialização, o que se verifica tanto no nível social quanto no nível organizacional.

2.1.3. Cultura organizacional das escolas e dos professores

Relativamente às escolas, Sarmiento (1994) salienta que o conceito de cultura organizacional é decisivo para a sua compreensão, não apenas porque as escolas são, por natureza, organizações culturais, mas porque, as escolas existem enquanto organizações, não porque estejam integradas em sentido estrutural, mas porque encarnam determinados mitos legitimadores que se expressam em forma cerimonial e ritualizada.

Assim, para Sarmiento (1994), inspirado em Meyer e Row, a cultura organizacional das escolas é mesmo a única variável que permite entender como se realiza a unidade organizacional, dada a fragilidade das suas diversas articulações: são os símbolos e os mitos, e de uma forma geral processos partilhados de significação que garantem às escolas não apenas credibilidade e legitimação.

Para Teixeira (2002) a cultura da escola também é aprendida pelos profissionais que nela actuam. É um processo essencialmente social, a partir do qual os alunos e todos os que nela trabalham na instituição encontram-se envolvidos no curso de interacções constantes em que criam e recriam a cultura escolar. Como produto de numerosos factores internos e externos à própria escola, essa cultura determina o tipo de organização, definindo a posição do sujeito e dos recursos nesse processo.

O conceito de cultura organizacional, baseado na participação activa dos indivíduos e na análise do simbólico, permite compreender a realidade da escola como um processo de construção social e opõe-se à tradição estrutural funcionalista.

A compreensão da cultura organizacional da escola requer atenção especial para o papel exercido pelos professores como categoria profissional dominante na escola.

Diferentemente das outras categorias profissionais – como os médicos – os professores, principalmente os de escolas públicas, não se mostram detentores de uma identidade forte, o bastante para determinar as marcas da organização do seu trabalho na escola. Outra questão importante diz respeito ao processo utilizado pela escola para a formação dos seus novos quadros de pessoal (idem).

A profissão docente revela-se dividida: conteúdos disciplinares, estatutos e funções da instituição em que actuam, origem social dos membros, diferenças de

formação e divergências sobre a missão e os alvos da educação (Gomes, *apud* Teixeira, 2002: 54). Do ponto de vista sociológico, é uma semiprofissão em comparação com outras profissões liberais clássicas. Isso porque ela se manifesta de múltiplas formas e se constitui ou reconstitui em processo de elaboração e reelaboração constante; depende da necessária e inevitável definição de metas do sistema educativo, sujeito a processo de mudança constante e não unívoco internamente; possui uma diversidade de conhecimentos legitimadores que são bastante instáveis e estão sujeitos à polémica quanto ao que são exactamente e de que forma são úteis.

No caso das escolas públicas, Teixeira (2002) salienta que, a docência constitui-se como profissão numa forte dependência do estatuto do funcionalismo público. Nesse caso, os professores dependem do Estado para a nomeação para o cargo, a estruturação da carreira, a definição dos critérios de recompensa e promoção e o estabelecimento dos níveis salariais.

No processo de formação do saber, que caracteriza o professor enquanto profissional, é marcante a influência da estrutura e da organização da própria escola como unidade cultural. Os professores, na relação com os seus pares, aprendem a pensar e a agir como representantes dessa cultura.

Segundo Ost (*apud* Sarmiento, 1994), a cultura dos professores visa prosseguir fundamentalmente duas finalidades principais: i) atribuir identidade ao grupo ocupacional; ii) ajudar os indivíduos a superarem a ansiedade e a incerteza. Integram a cultura dos professores perspectivas éticas e epistemológicas.

As bases da cultura dos professores são criadas nas condições específicas de trabalho dos professores, sendo limitativas as características organizacionais das escolas, a natureza interactiva e comunicativa da actividade docente e a própria constituição do grupo ocupacional.

Na génese da cultura dos professores participam de forma significativa os seguintes elementos: o contexto da sala de aula onde os professores realizam o seu trabalho, designadamente as exigências que aí se lhes colocam de controlo do grupo e a pressão a que são submetidos; factores organizacionais específicos das escolas, a saber, a estrutura celular das salas de aula, a autoridade do gestor, a existência potencial de conflitos, entre valores funcionais e ideais educativos ou profissionais; a constituição predominantemente feminina do grupo profissional, o que arrasta baixo *status* e incorpora estereótipos femininos nos valores profissionais (Feiman e Folden, 1986 *apud* Sarmiento, 1994).

Sarmento (1994) salienta que são três os aspectos que contribuem para a cultura dos professores: a natureza interactiva da actividade educativa; as estruturas administrativas da educação e das escolas e o isolamento do professor.

O facto de os professores trabalharem normalmente isolados na sala de aula com os seus alunos é, segundo David Hargreaves (*apud* Sarmento, 1994), o principal factor da sua “cultura do individualismo”. A “cultura do individualismo” caracteriza-se pela recusa dos professores em partilhar experiências e, sobretudo, problemas e dificuldades, e em abrir as portas da sala de aula ao controlo e à colaboração de outros colegas.

É de referir que a cultura profissional dos professores é a soma de certos elementos de várias subculturas, que estruturam o seu modo de vida, ou seja, a forma como habitam a profissão. Ao contrário dos que propagam o individualismo como o modelo cultural dominante nos professores, Loureiro (2001) frisa que apesar das diferenças e das *nuances* pessoais sobre o ensino como profissão e o seu significado social, a cultura profissional do professorado se caracteriza pela sua forma heterogénea, assentando em componentes que decorrem das diversas culturas profissionais (individualismo, fusão, defensiva, afinitária, negociação, estratégica, compromisso, integração, entre outros). Compreende-se assim como o mesmo professor se divide por diferentes tipos de identidade sob a forma movente e dinâmica de estratégias e não como tipos ideais cristalizados.

Indo de encontro à ideia acima exposta, Sarmento (1994) afirma que enquanto categoria ocupacional, os professores produzem várias culturas, constituindo um grupo de grande heterogeneidade, extremamente permeável às diferentes ideologias que se manifestam na sociedade (Sarmento, 1994:68). Sendo assim, não podemos falar de uma identidade, mas de identidades profissionais dos professores. Também não se pode dizer que a cultura (ou as culturas) dos professores seja ideologicamente homogénea. Ela é marcada por traços de ideologia, mas tem um alcance, uma extensão e um conteúdo diferente dessa, e varia enormemente entre os componentes da categoria docente.

Loureiro (2001) esclarece que os professores têm uma cultura meritocrática com base numa situação recíproca entre contribuição e retribuição e uma das principais limitações da profissão docente é a impossibilidade dos professores se diferenciarem uns dos outros, nesse sentido criam estratégias de actuação procurando outros espaços de reconhecimento. O poder e legitimidade que os profissionais do saber gozam é lhes conferida pelo Estado, outrora tinham um prestígio e reconhecimento social inquestionável (estudo pelo saber/conhecimento que detinha) e actualmente vive

momento de construção, a sua identidade profissional, no sentido de ser considerada uma verdadeira profissão, isso porque ao longo dos tempos e actualmente essa profissão passa a ser questionada.

Em suma, Jesus (2000) deixa a entender que a imagem social da profissão docente e da educação escolar tem piorado cada vez mais, sendo sobrevalorizado aquilo que falta alcançar e pouco reconhecido aquilo que é alcançado, o que também contribui para a falta de motivação da classe docente. Deste modo, as teorias de motivação e satisfação são apresentadas em seguida.

2.2. Motivação e satisfação no trabalho

Após a década de 1930, com a crescente preocupação sobre os aspectos humanos no contexto das empresas, a motivação e satisfação no trabalho, surgiu em oposição ao modelo mecanicista de organização o modelo psicossociológico, que via a organização como sendo um organismo social, onde as pessoas visam não apenas a obtenção de dinheiro para a sobrevivência, mas, também procuram integrar-se com as demais através das relações humanas. De certa forma, estes factores indicam que existem motivos que levam o homem a trabalhar e, que não só a questão financeira é relevante quando as pessoas buscam satisfazer suas necessidades, por meio do trabalho.

Tendo em conta os conceitos de motivação e de satisfação, é de salientar que não existe uma opinião comum entre os pesquisadores sobre o que é e como ocorrem a motivação e satisfação no trabalho. Archer (*apud* Bergamine e Coda, 1990) define o motivo como sendo uma necessidade actuando sobre o intelecto, o que leva uma pessoa a agir. Partindo desse princípio, afirma que a motivação é uma tomada de direcção para acção e origina-se num motivo (necessidade). Neste contexto, o referido autor afirma que a satisfação ocorre com o atendimento ou a eliminação de uma necessidade. Na sua opinião, motivador e factor de satisfação são antítese. Ele alerta para a confusão que se faz entre factor de satisfação e necessidade, pois, é importante salientar que o motivador é a necessidade e não o factor de satisfação da necessidade, assim sendo, “a motivação, portanto, nasce somente da necessidade humana e não daquelas coisas que satisfazem estas necessidades” (Idem: 5).

Também é importante salientar que no estudo da motivação e satisfação deve-se levar em consideração os aspectos de diferenças individuais e culturais quando da escolha da acção que direcciona o comportamento até a satisfação.

A partir destes e de outros conceitos, várias teorias foram elaboradas visando explicar como proporcionar satisfação ao homem em seu ambiente de trabalho.

2.2.1. Teorias da motivação

As teorias da motivação têm apresentado diferenciados enfoques científicos a respeito das características e do processo de motivação. De acordo com Bergamini (1997), a motivação deriva originalmente do latim *movere* que significa mover, e pode ser considerada uma cadeia de eventos baseada no desejo de redução de um estado interno de desequilíbrio baseado na crença de que certas atitudes deveriam servir a este propósito.

Na década de 1950, três teorias desenvolvidas sobre o conceito de motivação tornaram-se referência para a matéria: a Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow, as Teorias X e Y de McGregor e a Teoria da Motivação-Higiene (Teoria dos Dois Factores) de Herzberg. Além destas, outros modelos também foram elaborados, como, aqueles desenvolvidos por Alderfer, McClelland, Adams e Vroom.

De acordo com Rocha (2007) é artificial organizar as teorias da motivação por categorias. Costuma-se contudo distinguir entre “content theories”, teorias do conteúdo, e “process theories” teorias do processo.

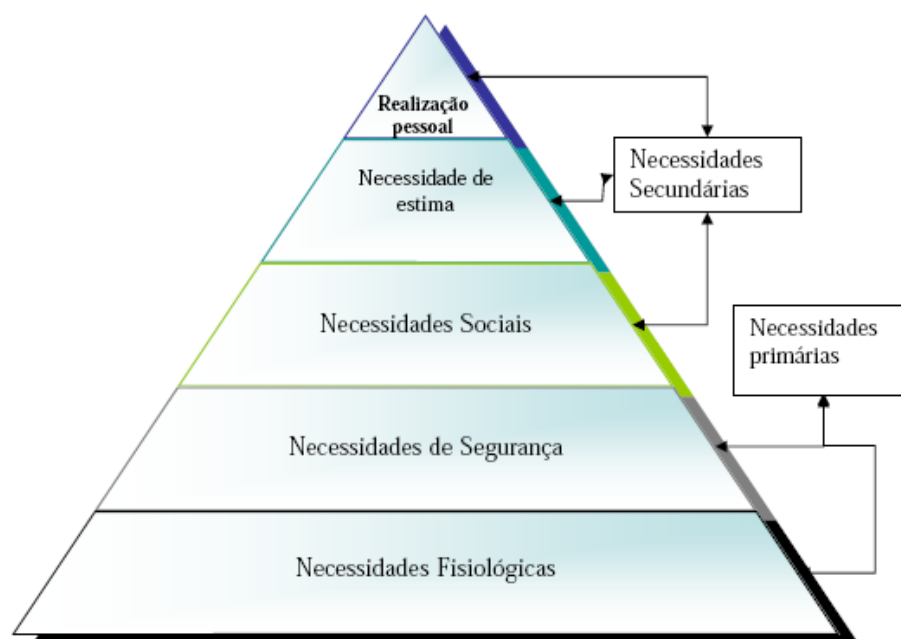
- As teorias do conteúdo colocam em relevo as necessidades, motivos e valores que determinam o comportamento, atribuindo a variedade de comportamentos individuais à personalidade de cada indivíduo. Dentro dessas teorias temos: hierarquia das necessidades de Maslow, teoria dos dois factores de Herzberg, modelo ERG de Alderfer, teoria de McClelland e os factores de motivação de Katz e Kahn.
- As Teorias do Processo procuram-se no fundo identificar os factores que integram o processo de motivação e determinam como e porquê estes factores resultam na motivação. A dificuldade consiste não só na

consideração de várias variáveis, mas também na interação entre elas (Rocha, 2007). Nesta classificação encontram-se o modelo da expectativa de Vroom, a teoria Multifactorial de Porter e Lawler, a teoria de Equidade e a teoria da fixação de objectivos.

i. Teoria da Hierarquia das Necessidades de Maslow

Na teoria das necessidades de Maslow ou Pirâmide de Maslow as necessidades humanas são apresentadas de forma hierarquizada e diz-se que o ser humano tende a satisfazê-las através de uma sequência predefinida: necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, de auto-estima e auto-realização. As necessidades fisiológicas são as mais fáceis de satisfazer, mas disso depende o desenvolvimento posterior. As mais difíceis de satisfazer são as da auto-realização porque essa é uma coisa que depende principalmente de nós (Ferreira *et al.*, 2001).

Figura 1: Pirâmide de Maslow – Hierarquia das necessidades



Marques (1994) afirma que, segundo Maslow, as duas primeiras necessidades a contar da base, seriam consideradas primárias e as restantes, secundárias. E que as necessidades estariam hierarquizadas partindo a sua satisfação da base para o topo da pirâmide.

A partir da classificação de Maslow, pode-se concluir que num contexto de bem-estar económico e de pleno emprego, as necessidades mais baixas da hierarquia estão

normalmente satisfeitas. Assim sendo, de acordo com Seco (2002) os gestores e/ou os quadros de chefia devem procurar motivar os trabalhadores com incentivos que correspondam às suas necessidades mais elevadas, como sejam o sentido de pertença, o reconhecimento e as oportunidades de auto-actualização.

Na perspectiva de Seco (2002) ao nível da profissão docente, as necessidades consideradas de ordem mais elevada são a participação na tomada das decisões, a diversidade de tarefas permitindo o uso de diferentes competências, a expressão da criatividade, a oportunidade para aprender e a autonomia profissional, enquanto as necessidades de ordem mais baixa são o melhor salário e outros benefícios, a segurança profissional e as boas relações com os colegas.

“Aos elementos dos órgãos de gestão das escolas cabe perceberem que a eliminação dos factores que contribuem para a insatisfação profissional é uma condição necessária, mas não suficiente para melhorar o desempenho do professor, já que os docentes são mais facilmente motivados por actividades e incentivos que lhes permitam atingir os níveis mais elevados da hierarquia de Maslow” (Seco, 2002:18).

ii. Teoria dos Dois Factores de Herzberg (Teoria de Motivação-Higiene)

A Teoria da Motivação-Higiene de Herzberg afirma que o homem apresenta duas categorias de necessidades, interdependentes entre si, e que influenciam o seu comportamento: factores motivacionais e factores higiénicos (Marques, 1994).

De acordo com esta teoria, os factores motivacionais ou intrínsecos são aqueles que causam satisfação e têm como resultado aparentes melhorias no desempenho do trabalho: realização, reconhecimento, responsabilidade, crescimento e trabalho em si.

Tabela 2: Teoria de Herzberg: Factores de higiene *versus* motivação

<i>Factores Higiénicos</i> <i>Dimensões do contexto</i>	<i>Factores Motivacionais</i> <i>Dimensões do conteúdo</i>
Política da companhia Supervisão Condições de trabalho Salário Trabalho limitado	Realização pessoal Reconhecimento O trabalho desafiante Responsabilidade
Insatisfação no trabalho	Satisfação no trabalho

Fonte: Marques, 1994:54.

Enquanto os factores higiénicos ou extrínsecos são os factores que apenas evitam a insatisfação mas que, por si só, não produzem satisfação: condições de trabalho, relações com a hierarquia, segurança na função, salários e relações com colegas.

Segundo este autor, o essencial desta teoria é a distinção clara entre os factores que provocam satisfação e os que provocam insatisfação, isto é, só os primeiros é que conduzem à motivação e os segundos, quando não satisfeitos, dão insatisfação.

A grande novidade desta teoria reside, então, na independência entre factores de satisfação e de insatisfação, ao contrário das teorias tradicionais que pressupunham uma continuidade entre os dois pólos.

As teorias de Maslow e Herzberg sendo convergentes, procuram dar conta das necessidades ou dos valores particulares que importa alcançar para que o indivíduo se sinta satisfeito no seu trabalho. Estes quadros conceptuais sugerem, em comum, a importância da satisfação das necessidades de ordem superior, como sejam o sentido de pertença e as oportunidades de realização pessoal, na determinação do bem-estar em contexto de trabalho. Contudo, tanto a teoria de Maslow como a de Herzberg foram desenvolvidas no domínio empresarial e industrial, pelo que a sua aplicação à profissão docente deve continuar a ser cautelosa (Seco, 2002:28).

iii. Teorias X e Y

McGregor foi outro estudioso que contribuiu de forma significativa para uma melhor compreensão do fenómeno motivacional e da forma pela qual ele ocorre no âmbito das organizações. Ele preocupou-se em comparar dois estilos opostos e antagónicos de administrar: de um lado, um estilo baseado na teoria tradicional, mecanicista e pragmática (Teoria X), e, de outro, um estilo baseado nas concepções modernas a respeito do comportamento humano (Teoria Y).

McGregor opõe à visão pessimista do homem (teoria X) a visão optimista do homem (teoria Y) (Camara *et al.*, 1997).

Na perspectiva de Camara *et al.*, (1997) existe um paralelismo entre a teoria X e os modelos clássicos e a teoria Y como um modo de ver o trabalhador que se enquadra na abordagem das relações humanas.

Tabela 3: Teoria X e Y de McGregor

<i>Teoria X</i>	<i>Teoria Y</i>
O homem não gosta de trabalhar;	O homem pode ver o trabalho de forma tão natural como descansar ou distrair-se;
O homem tem necessidade de ser controlado e dirigido (não toma iniciativas pessoais);	O homem é capaz de se autodirigir e de se autocontrolar. Deseja atingir objectivos e tem capacidade de iniciativa;
O homem deve ser castigado para dessa forma se obter dele o esforço que irá permitir atingir os objectivos da empresa;	O homem aceita responsabilidades, não as evita. Antes, procura-as desde que estejam de acordo com os seus objectivos;
O homem deseja fundamentalmente segurança, tem poucas ambições e procura fugir das responsabilidades;	O homem possui criatividade, imaginação e capacidade de decidir e resolver problemas;
O homem não gosta de mudanças.	Para além de segurança, deseja ver satisfeitas as suas necessidades sociais, de estima e de auto-realização.

Fonte: Camara *et al.*, 1997:67.

McGregor defendeu que cada uma dessas orientações reflectia em crenças básicas sobre a natureza do comportamento humano, as quais subsequentemente influenciariam um gerente a adoptar uma abordagem motivacional ao invés de outra.

Embora o tema da motivação seja polémico, existe uma realidade: a realização de uma acção depende única e exclusivamente da própria pessoa. Daí haver a necessidade de conhecermos as pessoas e nunca esquecer que o ser humano é insatisfeito por natureza.

2.2.2. Abordagens da satisfação no trabalho

Várias teorias foram elaboradas de modo a explicar como proporcionar a satisfação do homem em seu ambiente de trabalho.

Alcobia (2001) refere-se a algumas dessas teorias ou modelos que contribuíram para a explicação da satisfação no trabalho tais como a teoria dos factores higiénicos e motivacionais (atrás referida), o modelo das características da função, a teoria da adaptação ao trabalho, a teoria da discrepância, o modelo da satisfação de facetas; a teoria do grupo referência social, a teoria do processamento social da informação, a teoria dos eventos situações e o modelo dinâmico da satisfação no trabalho.

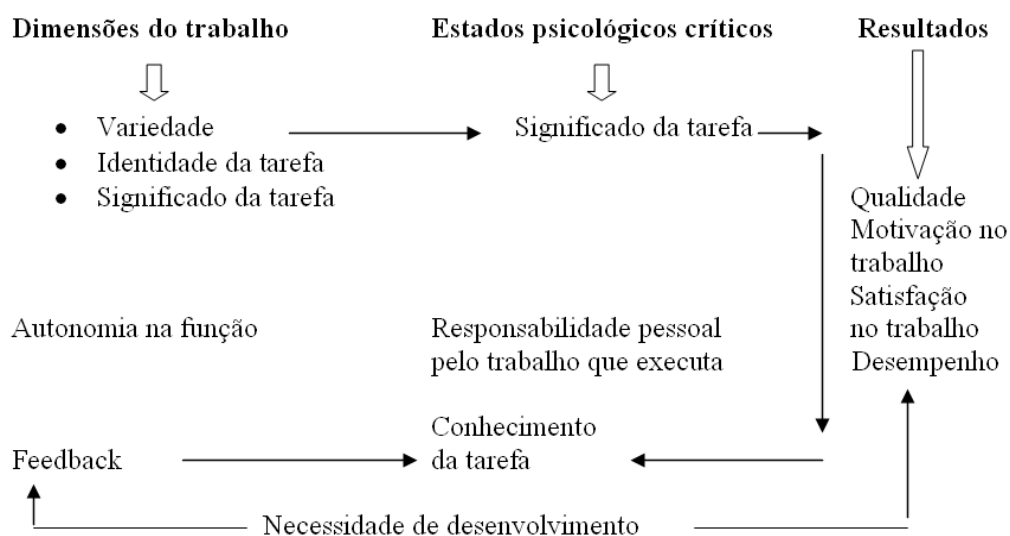
i. O modelo das características das funções

Segundo Hackman e Oldham (*apud* Neves, 2001), a satisfação no trabalho resulta das características do trabalho que o indivíduo executa. Considera-se ser possível desenvolver formas ideais de organização do trabalho, nomeadamente através do incremento da variedade de aptidões requeridas pelo trabalho, da identidade e do significado das tarefas, da autonomia na função - para que o indivíduo possa resolver por si problemas relacionados com o seu trabalho e ainda o *feedback* das tarefas.

Quanto mais elevado for o índice, mais elevada será a motivação e a satisfação do indivíduo.

Este modelo prevê que os indivíduos que procuram desafios, e que revelam maior interesse relativamente ao seu trabalho, estão mais satisfeitos e motivados para um bom desempenho da função.

Figura 2: Modelo das características da função



Fonte: adaptado de Hackman e Oldham (1975)

ii. Teoria da adaptação ao trabalho

Para Dawis e Lofquist (*apud* Neves, 2001) esta teoria tem por base a interacção entre o indivíduo e o ambiente de trabalho. Os indivíduos procuram desenvolver e

manter uma certa correspondência com o ambiente de trabalho, de acordo com um processo contínuo e dinâmico.

Neste modelo há dois tipos de correspondência:

1. **os atributos individuais:** as capacidades e competências próprias, as exigências da função, assumindo a designação de resultados satisfatórios.
2. **as necessidades e valores individuais.**

Segundo esta teoria e de acordo com os autores acima referidos é possível enunciar os seguintes pressupostos:

1. a adaptação da pessoa ao trabalho resulta dos níveis dos resultados satisfatórios e da satisfação dos indivíduos em relação ao trabalho;
2. os resultados satisfatórios dependem da relação entre as competências e capacidades necessárias para o desempenho da função, implicando uma relação entre o sistema de recompensas e as necessidades individuais;
3. a satisfação no trabalho depende da relação entre as necessidades individuais e o sistema de recompensas, implicando a relação entre as competências individuais e as competências requeridas;
4. as relações entre os resultados satisfatórios e as competências requeridas pela função são mediadas pela satisfação no trabalho;
5. as relações entre a satisfação no trabalho e as necessidades reforçadas são mediadas pelos resultados satisfatórios;
6. os níveis inadequados de satisfação ou de resultados satisfatórios podem contribuir para a saída do indivíduo da organização.

Esta teoria considera que a satisfação no trabalho resulta de uma discrepância ao nível individual, entre as necessidades e valores que a pessoa procura por via do desempenho da função.

iii. Teoria da discrepância (Locke)

Seco (2002) frisa que para essas teorias da discrepância, a satisfação no trabalho resulta da existência de uma congruência entre os valores e as necessidades individuais e os valores que podem ser alcançados através do desempenho de uma função.

A discrepância resulta dos valores que os indivíduos concedem às dimensões no trabalho. A satisfação no trabalho deriva do valor atribuído a cada uma dessas dimensões e da congruência entre o nível alcançado e o ambicionado.

iv. Modelo de satisfação de facetas – Lawler

Lawler (*apud* Neves, 2001) considera que a satisfação resulta do grau de discrepância entre o que o indivíduo pensa que deverá receber e o que efectivamente recebe. Verificam-se dois processos distintos: um processo de comparação intrapessoal, outro de comparação interpessoal. O que o indivíduo acredita que merece receber resulta de um processo de comparação das suas qualificações e contribuições e dos requisitos da função, como ainda da relação percebida entre as contribuições e os resultados obtidos por pessoas que o indivíduo identifica como referentes. Através dos modelos dos determinantes da satisfação, (*id.*, *ibid*) constatou que os dois factores que conduzem à satisfação ou insatisfação no trabalho, se caracterizam pela percepção da quantidade que deveria ser recebida, isto é, as recompensas esperadas, e pela percepção da quantidade efectivamente conseguida, ou seja, as recompensas recebidas.

As recompensas esperadas derivam: a) da percepção das contribuições individuais para o trabalho, b) da percepção das contribuições e c) dos resultados dos colegas e das características percebidas. A percepção das contribuições individuais e a percepção das contribuições e dos resultados dos outros resultam de características individuais como, por exemplo, as competências, a experiência, o esforço, a formação, a idade, a antiguidade. A percepção das características do trabalho resulta do nível, da dificuldade, da quantidade de tempo e do grau de responsabilidade inerentes às próprias tarefas, isto é, à função.

A percepção da quantidade recebida advém: a) da percepção dos resultados dos outros e b) dos resultados efectivamente recebidos pelo próprio indivíduo.

Ao comparar-se a percepção da quantidade que deveria ser recebida (QDR) com a percepção da quantidade efectivamente recebida (QER), Neves (2001) frisa que chegaram a uma das três situações: a satisfação, a insatisfação, ou o sentimento de culpa conforme se pode observar na figura 3.

v. Teoria do grupo de referência social

Para Neves (2001), esta teoria realça que a satisfação do indivíduo no trabalho se relaciona com as características do seu grupo de pertença. É neste grupo que o indivíduo vai encontrar e confrontar-se com normas que lhe permitem desenvolver uma ideia própria do mundo em que vive, contribuindo, assim, para a explicação que formula da sua realidade.

Figura 3: Resultados possíveis da comparação QDR e QER

1ª situação	QDR igual QER	Satisfação
2ª situação	QDR maior QER	Insatisfação
3ª situação	QDR menor QER	Sentimento de culpa / iniquidade

QDR = Percepção da quantidade que deveria ser recebida;
QER = Percepção da quantidade efectivamente recebida.

Segundo Korman (1978, *apud* Neves, 2001), as características do trabalho, ao serem compatíveis com essas normas e desejo, facilitam o desenvolvimento de atitudes mais favoráveis face ao trabalho e, conseqüentemente, contribuem para a satisfação no trabalho.

vi. Teoria do processamento social da informação (Salancik e Pfeffer)

De acordo com Salancick e Pfeffer, (1977, 1978, *apud* Neves), esta teoria realça que tanto a informação que o indivíduo percebe, proveniente do seu ambiente de pertença, bem como o processo de influência social, moldam o núcleo que desencadeia o processo de formação de atitudes e a emergência das necessidades individuais. As pessoas procuram adaptar as atitudes e os comportamentos ao seu contexto social e às suas vivências, passadas e presentes.

As atitudes e as necessidades dependem de três factores: (a) as percepções individuais e a avaliação afectiva da situação do trabalho; (b) o contexto social que fornece informação sobre as atitudes consideradas adequadas; (c) a percepção que o indivíduo tem acerca das razões que o conduziram a manifestar determinados comportamentos no passado, baseada na atribuição causal.

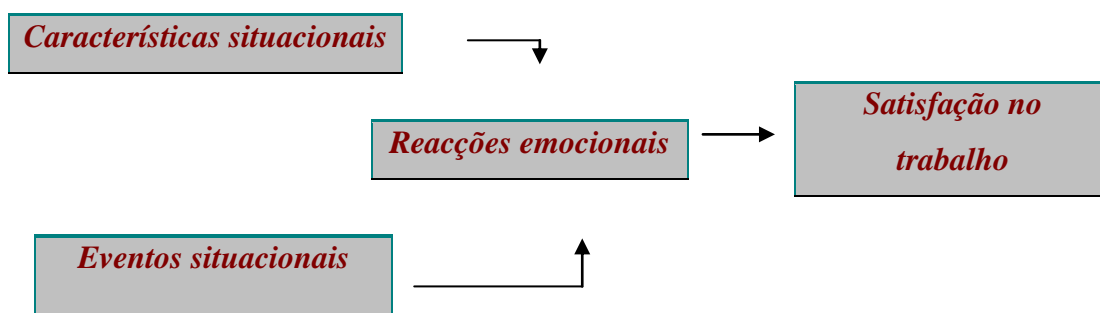
Com efeito, a satisfação passa a considerar-se como um produto proveniente do processo de influência social e, também, como um fenómeno que teve sua origem no contexto social.

vii. Teoria dos eventos situacionais

Segundo a teoria dos eventos situacionais (Quarstein, McAfee e Glasman, *apud* Neves, 2001) a satisfação no trabalho resulta de dois factores:

- as características situacionais (salário, oportunidades de desenvolvimento pessoal, as condições do trabalho, as políticas da empresa);
- eventos situacionais que o individuo pode encontrar ao longo do seu trabalho – situações que lhe são favoráveis e outras não.

Figura 4: Teoria dos eventos situacionais



Fonte: Lawer (*apud* Neves, 2001: 296).

A satisfação no trabalho é o resultado das respostas emocionais à situação perante a qual o indivíduo se encontra.

viii. Modelo dinâmico de satisfação no trabalho

Para Bruggemann, Groskurth e Ulich (*apud* Neves, 2001), este modelo caracteriza-se pela concepção dinâmica da satisfação no trabalho.

A satisfação é um produto do processo de interacção entre o indivíduo e a sua situação de trabalho, sendo que a satisfação é tanto maior quanto maior for o poder que a pessoa tem para controlar a sua situação de trabalho. Este modelo assenta em dois conceitos: o valor real das características do trabalho e o valor nominal das características do trabalho.

O *valor real* advém do sistema *tecnológico e social e das estruturas da organização*. O *valor nominal* diz respeito ao que o *indivíduo pretende obter* por via das características do seu trabalho. As expectativas do indivíduo resultam dos motivos das aspirações e ambições pessoais, que por sua vez são influenciadas por variáveis sociodemográficas. Bruggemann apresenta três variáveis sobre as quais desenvolve o modelo: a diferença entre o valor real das situações de trabalho e o valor nominal do indivíduo; as alterações do nível das aspirações das pessoas.

Para Seco (2002) são quatro dimensões, correlacionadas com a satisfação profissional, que têm vindo a obter, de forma mais consistente, apoio empírico relevante:

- Natureza do próprio trabalho (incluindo aspectos referentes à actividade do professor, à autonomia sentida na profissão docente, e ainda, à interacção com os alunos);
- Recompensas pessoais (abrangendo o salário, as oportunidades de progressão e o reconhecimento);
- Relações interpessoais (factor que inclui quer as relações com os colegas quer com as chefias);
- Condições de trabalho (no que se refere às suas condições gerais e temporais) (Seco, 2002:51).

Relativamente ao primeiro factor – natureza do próprio trabalho –, Seco realça que, para o professor se sentir satisfeito, necessita de saber lidar eficazmente com a situação de trabalho, reconhecendo-a como pessoalmente interessante e significativa, e percebendo um sentido de eficácia e de competência, que lhe permita experienciar o prazer da realização na actividade docente.

As recompensas pessoais podem traduzir-se em benefícios tangíveis, em termos de salário e de promoções, ou não-tangíveis como o prestígio e o reconhecimento atribuído à profissão. Tal como no caso do salário, também as oportunidades de progressão na carreira são mais frequentemente referenciados como factor de insatisfação na actividade docente, quer a nível internacional (Garcia, 1995; Oshagbemi, 1996; Koustelios & Koustelios, 1998; Mueller et al., 1999 *apud* Seco, 2002) quer a nível nacional (Alves, 1991; Santos, 1996; Seixas, 1997, *apud* Seco, 2002: 63).

Face ao reconhecimento, Seco (2002) refere que a necessidade que os professores sentem de algum reconhecimento por parte dos órgãos de gestão, colegas, alunos, pais e de toda a comunidade educativa tem sido objecto de numerosas investigações, a nível internacional, que têm chegado a conclusões semelhantes às encontradas com investigação nacional: o baixo estatuto e o pouco prestígio atribuídos à profissão docente reflectem-se em sentimentos de insatisfação profissional.

O relacionamento interpessoal, em situação de trabalho, diz respeito às relações formais e informais que acontecem entre pares, colegas e chefias, possibilitando a construção de uma auto-identidade, de relações de cooperação, ajuda, apoio e de amizade – factores que poderão contribuir para um aumento de satisfação profissional, como atestam alguns estudos referidos pela autora. Sendo assim, tanto as relações com os colegas, como as com os órgãos de gestão são importantes para a satisfação dos professores.

As condições de trabalho, podem ser sistematizadas em quatro grandes categorias: condições ambientais (aspectos físicos, espaço-geográficos e ergonómicos); condições temporais; condições de exigência e esforço do trabalho; condições sociais e organizacionais. São vários estudos, de acordo com Seco (2002), que têm vindo a confirmar a importância das condições gerais de trabalho para a satisfação profissional, salientando a urgência da sua melhoria, pois, muitas vezes, tais condições não permitem concretizar aquilo que teoricamente seria mais correcto implementar na prática pedagógica, levando a que um professor, inicialmente motivado, possa desanimar e desistir da tentativa de desenvolver um ensino de qualidade. De facto, parece que “o aumento das responsabilidades dos professores não se tem feito acompanhar de uma melhoria efectiva dos recursos materiais e das condições de trabalho em que se exerce a docência (Jesus, 1997 *apud* Seco, 2002:75).

Em síntese, convém realçar que a motivação e a cultura estão estritamente veiculadas. O importante é saber como regular uma e outra, para que as pessoas estejam satisfeitas com o seu trabalho e com as recompensas decorrentes dele. O conhecimento da motivação é indispensável para que o administrador possa realmente contar com a colaboração das pessoas.

Cada ser humano se motiva por diversas razões. É importante para as organizações que estas razões sejam coerentes com a sua cultura interna e atitude

perante os funcionários, que vai desde a contratação, passando pela manutenção do colaborador na empresa e no seu desligamento (Chiavenato 2004:5).

A existência da cultura nas organizações ajuda a dirigir o comportamento dos funcionários e através dela consegue-se avaliar como é que os funcionários vêem a sua própria organização. A organização é um sistema humano e complexo, com características próprias típicas da sua cultura organizacional. Porém Blau e Scott (*apud* Lakatos, 1997: 29) definiram a organização pública como um grupo humano que se encontra estruturado pelos representantes de uma comunidade e que tem por fim satisfazer as necessidades colectivas predeterminadas desta.

Desta feita, sendo a cultura organizacional, a motivação e a satisfação, aspectos importantes na administração de uma organização abordou-se teorias relacionadas com os referidos termos, para em seguida, debruçar-se sobre a administração pública, modernização e reforma.

O processo de reforma não pode ser visto separado da cultura organizacional existente, uma vez que essa influencia e determina a forma e o seu grau possível de mudança na organização. Seu grande desafio se prende com as mudanças tecnológicas, as mudanças nas pessoas e da cultura organizacional, renovando valores e ganhando eficiência. Quanto mais forte a cultura, mais profunda essa influência.

A cultura constitui a base e o fundamento de qualquer mudança no interior da organização. A cultura organizacional não é estática, mas receptiva e aberta à mudança. Ela não muda facilmente, mas não é eterna. Pode evoluir com a mudança da sua orientação estratégica (Cunha *et al.*, 2006: 640).

Mudar apenas a estrutura organizacional não é suficiente para mudar uma organização. A única maneira viável de mudar uma organização é mudar a sua cultura, isto é, os sistemas dentro dos quais as pessoas vivem e trabalham. As organizações necessitam renovar e revitalizar-se para poderem sobreviver e se desenvolver em um mundo mutável (Chiavenato, 2002:183).

Para Hofstede (*apud* Firmino, 2002: 67), através de uma cultura dirigida é possível mudar estruturas e sistemas, ajudando a mudar valores colectivos, com reflexos nas práticas da organização. A organização tem uma cultura, mas pode precisar mudar para um novo tipo de cultura.

De acordo com o mesmo autor, o processo de mudança da administração pública não pode ser tomado como uma mudança brusca e repentina, mas sim como um

processo contínuo e sustentado que dê resultados duradouros. Este processo de mudança deverá consistir numa estratégia organizacional aceite e interiorizada por todos os agentes e funcionários, constituindo-se como um guia orientador dos seus comportamentos.

Na perspectiva de Birlman (*apud* Firmino, 2002:76), deve-se agir através da aculturação, e propõe sete meios para fundar ou mudar uma cultura, estas são: a língua (mudar palavras); a educação (novos conceitos e práticas); a propaganda (comunicação); as predições criativas aceleradoras e destrutivas (necessidade de visão); expectativas normativas (valores, indicadores, objectivos, reconhecimento, pagamento pelo desempenho); a moda (estar na moda é importante); exemplos e modelos culturais (o culto dos heróis, dos chefes exemplares, das empresas e equipas que servem de referencia).

Para Firmino (2002), a mudança eficaz terá de ser profunda. Enquanto as opções que habitualmente se fazem são caracterizadas por algum gradualismo, algumas reformas, conduzindo a mudanças lentas, alterando alguns aspectos, mas conservando os essenciais, uma mudança profunda poderá abrir novas perspectivas e criar novas oportunidades, conduzindo a saltos quantitativos e qualitativos, que poderão dar uma visibilidade à organização. A mudança terá que ser entendida por todos e desejada no íntimo de cada um de nós.

3. Administração pública, reforma e modernização

A administração pública tem sido caracterizada como sendo excessivamente grande e ineficaz, assim, nas últimas duas décadas do século passado todos os governos europeus, independentemente da sua matriz ideológica, lançaram programas de modernização da sua administração. O crescimento das actividades administrativas – públicas, semi-públicas e até privadas -, fez com que houvesse uma sobrecarga de recursos, financeiros e humanos, de tal modo que estes deixaram de poder ser administrados através das ferramentas tradicionais da hierarquia administrativa (Carapeto e Fonseca, 2006).

Na perspectiva de Santos (2007) modernizar a administração pública é implementar reformas nas diferentes áreas da organização, através da adopção das melhores práticas de gestão, de forma a melhorar três grandes objectivos que se reforçam mutuamente: a produtividade, a motivação dos trabalhadores e a satisfação dos cidadãos.

O desafio consiste na identificação e adopção das melhores práticas de gestão que sejam consistentes e que salvaguardem os princípios da administração pública, tais como a prossecução do interesse público, a igualdade no acesso às funções públicas, a justiça ou a transparência.

Deste modo, as metas para tal modernização foram definidas, essencialmente, à volta de três preocupações (Corte-Real, 1995): melhorar o serviço público, no triplo sentido de que importa informar os utentes dos serviços a que têm direito e dos procedimentos e garantias que devem rodear as relações da administração com o cidadão, acolher de forma digna e com cortesia os clientes da administração, diminuir prazos e tempos de resposta às solicitações; simplificar procedimentos, suprimindo formalidades inúteis e redundantes, numa óptica de melhoria de relação com os utentes e de custo-benefício; valorizar e qualificar os funcionários, de forma a motivá-los para as inovações da modernização administrativa. E essas metas, para serem concretizadas passaram por realizações, essencialmente em cinco domínios: receptividade, qualidade, desburocratização, informação e valorização dos recursos humanos.

Para Mozzicafreddo (*apud* Carapeto e Fonseca, 2006), as reformas são, em geral, motivadas pelas seguintes razões estruturais:

- Peso dos gastos sociais do modelo do Estado-providência e consequente aumento das despesas com os agentes dos serviços públicos;
- Complexidade do funcionamento da máquina administrativa;
- Alteração das expectativas e aumento das exigências dos cidadãos;
- Novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizada e com uma forma de governação mais flexível e transparente.

Foi este conjunto de razões que levou, a partir dos anos 80 do século passado, muitos países, com sistemas político-administrativos diferentes, a adoptar reformas do sector público. Nas últimas duas décadas do século XX, as administrações públicas evoluíram consideravelmente em matéria de prestação de serviços públicos.

De acordo com Rocha (2001), a primeira fase dessa reforma consistiu na privatização de todas as actividades não essenciais ao conceito de um Estado Neo-Liberal; seguidamente, na importação de técnicas e métodos de gestão empresarial, de forma a tornar eficientes os serviços públicos; mais tarde, foram criadas agências autónomas, deliberadamente libertadas das restrições impostas pelas normas de direito público, as quais entram em concorrência entre si, de modo a aumentar a eficiência e separando-se o financiamento da prestação de serviços; finalmente publicaram-se cartas de qualidade que atribuíram aos cidadãos o estatuto de consumidores.

Esse processo de reforma remonta aos finais da década de setenta e tem vários factores (Rocha, 2001:73):

- Deve-se à crise económica do começo dos anos 60 que pôs em causa a viabilidade do Estado de “Welfare”.
- Assistiu-se a uma mudança da concepção do Estado; este e as burocracias começaram a ser vistas como origem de todos os males de que padecia a sociedade.

Deste modo, a reforma administrativa constitui um processo de mudança, destinado a ajustar as estruturas e o funcionamento administrativo, em sintonia com as pressões do ambiente político e social, ultrapassando as clivagens e falta de comunicação nas relações entre os cidadãos e a administração do Estado (Araújo, 1993 *apud* Rocha, 2001). Envolve, assim, a mudança de estruturas administrativas, redução do sector público e da intervenção do Estado, flexibilidade de gestão e alteração de

processos e novo relacionamento entre a administração e os cidadãos, agora considerados clientes e consumidores dos serviços públicos (Rocha, 2005).

Ao falar-se das mudanças de estruturas, Rocha (2001) destaca um processo especial de mudança, onde ocorre a desconcentração, que consiste na regionalização dos serviços. E isto para ele não significa efectiva mudança de estrutura, mais eficiência, menos custos, menor tempo de resposta às solicitações dos cidadãos; significa apenas, e tão só, maior proximidade física. A ideia de proximidade física é um dos aspectos das políticas de modernização do Estado, em que as instituições públicas devem aproximar-se dos seus destinatários, ou seja, deve haver uma aproximação entre eleitos e cidadãos, entre serviços públicos e territórios, entre funcionários e utentes (Weller, 2002). Deste modo, os agentes ao aproximar-se dos utentes podem conhecer melhor as realidades locais e garantir também um melhor serviço.

Retomando à visão de Rocha (2001), este refere também um processo diferente, que é o de descentralização, que introduz no sistema estrutural maior flexibilidade e maior adaptação das políticas às pressões e necessidades locais, isto é, maior democraticidade. A relação administração – cidadãos torna-se mais directa e transparente. Mas, a adopção deste modelo não significa necessariamente menos custos e maior eficiência; quase tudo irá depender de vários factores, designadamente do tipo de serviços prestados, das economias de escala, dos processos de gestão adoptados, da qualidade dos gestores locais e da estrutura do poder político local ou regional (idem).

Relativamente aos modelos de reforma da administração pública, Carapeto e Fonseca (2006) frisam que a abordagem gestionária da administração pública foi a predominante nas duas últimas décadas do século XX. Defendem que a cultura da administração pública deve mudar para se tornar flexível, inovadora, empreendedora e voltada para a resolução de problemas, em vez de estar agarrada à lei, orientada para processos e centrada nos *inputs*.

Mas outras distinções são possíveis no que se refere aos modelos de reforma, designadamente entre modelos predominantemente gestionários e modelos predominantemente participativos (que surgiram sobretudo nos anos 90) e que são, segundo Peters (*apud* Carapeto e Fonseca, 2006), a antítese ideológica um do outro. O pomo da discórdia entre estas duas grandes correntes é a importância atribuída ao cidadão.

As correntes gestionárias procuram transformar as organizações públicas em organizações semelhantes às organizações privadas, orientadas para resultados e com metas de desempenho. Em consonância, definem o cidadão como cliente, pois dão-lhe a oportunidade de escolher o seu fornecedor (entre serviços públicos e entre estes e os privados) e procuram melhorar a qualidade e eficiência dos serviços públicos. As correntes participativas defendem que as organizações públicas operam num ambiente político e respondem perante os cidadãos e não perante os clientes. Essas correntes (participativas) ganharam relevância, sobretudo nos anos 90 do século passado, época em que os governos consideravam difícil legitimar as suas acções sem o envolvimento público activo. Foi neste período que as propostas de modernização da administração fizeram a apologia de organizações mais horizontais e da melhoria do desempenho organizacional através do envolvimento dos funcionários e dos cidadãos nas suas decisões, ambos os grupos largamente subestimados pela gestão burocrática tradicional.

Em síntese, segundo Carapeto e Fonseca (2006) passamos da defesa de uma administração clássica, politicamente neutra, organizada como uma burocracia centralizada que implementa autonomamente programas de cima para baixo (*top-down*) e que evita a participação dos cidadãos, para o fomento de uma administração gestionária, descentralizada, de cariz empresarial, que importou um conjunto de técnicas de gestão e valores do sector privado, com a sua orientação para os resultados, o mercado e o cliente.

Para Bilhim (2001) há um outro tipo de administração, enriquecida pelas teorias da cidadania democrática que transformam o modelo gestionário: uma administração receptiva à cidadania e a um serviço público acima da capacidade empreendedora e que pretende servir não apenas clientes mas os cidadãos, a quem presta contas e com quem dialoga.

Mozzicafreddo (2001) afirma que, apesar da necessidade evidente da mudança na administração pública, não é tão claro que a reforma ou a mudança passe apenas pela chamada desburocratização ou pela administração ao serviço do cidadão ou ainda pela interiorização das formas de gestão privada. Todavia, considera que grande parte da necessária reforma da administração pública depende do aprofundamento da própria lógica e dos valores, embora desvirtuados, que estão na base do objecto público. Só

pode haver melhoria da administração com mais investimentos, e não com redução de custos, na administração.

Para Araújo (2001) a forte influência das correntes económicas observada na abordagem à reforma da administração pública foi motivada principalmente pelos problemas financeiros dos governos, na necessidade imperiosa de abrandar a taxa de crescimento dos gastos públicos, na incapacidade de controlar uma administração cada vez mais gastadora e ineficiente, no descrédito em relação às organizações públicas e pelas expectativas dos cidadãos em relação à qualidade dos serviços públicos. Simultaneamente ao controlo e rigor das despesas públicas assistiu-se a uma preocupação generalizada por parte dos governos em recuperar a confiança dos cidadãos e melhorar a qualidade dos serviços prestados.

Assim, Araújo (2001) afirma que um dos principais instrumentos de reforma utilizado nas últimas décadas foi o recurso à teoria da agência. Esse modelo de agência centrou o problema da reforma nas questões institucionais deslocando a atenção do indivíduo para os efeitos institucionais que podem levar a determinados resultados, proporcionando às organizações públicas uma nova estrutura de gestão das mesmas. Mas o recurso ao modelo de agência resulta de outro factor que durante as últimas décadas preocupou os reformadores: as pressões para reduzir as despesas públicas e a procura de modelos de organização mais flexíveis e eficientes.

A ideia central desta reforma, segundo o autor acima referido, foi a criação de agências responsáveis pela gestão operacional dos programas e políticas públicas através de um contrato (o *Framework Document*). Este estabelece as metas financeiras, de qualidade, o tipo de relacionamento entre o responsável pela agência e a tutela e entre a tutela e a agência. Desta forma, foram criadas organizações com maior liberdade face aos constrangimentos burocráticos tradicionais da administração pública, nas quais se procurou introduzir a gestão por objectivos.

Na perspectiva de Araújo (*apud* Rocha, 2001) existem duas estratégias de mudança: o radicalismo selectivo e o gradualismo ou mudança incremental. A primeira consiste em definir objectivos mais ou menos precisos e privilegia alguns elementos considerados importantes. Permite concentrar recursos e aumentar as hipóteses de sucesso numa fonte limitada de actuação. Os elementos-chave são escolhidos de maneira que, uma vez alterados, outros elementos do sistema devam adaptar-se à nova

situação. A segunda consiste em optar por mudanças graduais, permitindo que as alterações sejam aceites e assimiladas pelos participantes. A ideia-base é a de que os funcionários se opõem a mudanças radicais, já que elas ameaçam o “status quo”.

No que toca à análise comparativa da reforma administrativa, Rocha (2001a), citando Rouban e Ziller (1995), salienta que embora a reforma administrativa nos países da OCDE tenha as mesmas causas e tenha adoptado, em geral, o mesmo paradigma como guia das alterações, existem diferenças importantes que se explicam por várias razões, podendo referir-se a vários modelos de modernização.

Estas diferenças, designadamente na Europa, são explicadas porque os países apresentam estruturas político-administrativas diferentes, culturas e atitudes políticas também diferentes e tradições de gestão enraizadas na história. Por exemplo, a Suécia e a Holanda têm tradição de autonomia local; a França, como de resto os países latinos, têm em comum uma história centralizadora; a Alemanha e a Áustria dificilmente ultrapassam a sua cultura legalista; e na Inglaterra é mais fácil adoptar um modelo managerial porque a administração pública nunca teve peso semelhante ao existente nos países do continente europeu. Também a luta anti-burocrática e anti-jurídica teve em Inglaterra um papel pouco importante já que este país não tem a mesma tradição jurídica.

Apesar das diferenças e de não poder falar-se num modelo único de modernização administrativa, existem vários pontos em comuns (Rocha, 2001a):

1. É incontestável que todas as reformas têm por ambição controlar as despesas públicas.
2. A modernização administrativa tem implicado a adopção de técnicas e processos de gestão empresarial. Entre essas técnicas e processos é importante sublinhar a separação das funções de execução das funções de concepção. As “executive agencies” britânicas, os “centres de responsabilité” franceses e as agências holandesas e suecas constituem a repercussão prática deste princípio. Existe a ideia de que os gestores devem gozar de autonomia total e dispor de orçamentos globais, sendo a sua actuação avaliada posteriormente.

Um segundo aspecto comum implica a visão dos cidadãos, que usam os serviços, como consumidores; daí que se adopte um conjunto de medidas destinadas a simplificar os procedimentos, à identificação dos responsáveis, à possibilidade de

escolha entre vários prestadores e, finalmente, a adopção de Cartas de Qualidade, primeiro em Inglaterra em 1991; depois na Bélgica (1992), França (1992), Espanha (1992), Portugal (1993), Canadá (1994) e EUA (1994).

Em terceiro, ocorrer uma mudança de estatuto dos funcionários, os quais tendem a perder o estatuto tradicional de segurança de emprego; a política de modernização está associada a uma visão crítica da função pública. A maior parte dos estados europeus tem tentado reduzir o número de funcionários e converter os contratos públicos em contratos regidos pelo direito de trabalho, característico da gestão empresarial.

Seja qual for a ordem de prioridades em cada processo de modernização, esta significa uma estratégia destinada a substituir o Estado providência por um Estado managerial.

Rocha (2001) ressalta ainda que embora não se possa falar de um modelo europeu de modernização administrativa, existem iniciativas e abordagens semelhantes: privatização do sector público, uso de mecanismos de mercado, descentralização, desenvolvimento de indicadores de performance e ênfase na atenção a dar aos consumidores.

As consequências também são semelhantes, como por exemplo, a banalização progressiva do estatuto do funcionário público.

Observa-se na maior parte dos países europeus uma tendência para a contratualização das condições de emprego e desmotivação dos funcionários. Em alguns casos, esta descaracterização dos funcionários tem trazido custos políticos muito grandes para o poder que tomou a iniciativa das reformas.

Em jeito de conclusão, nos vários países, as reformas nas administrações públicas apresentaram, simultaneamente, uma convergência de princípio e uma variedade de soluções, diferenças que se devem, sobretudo, ao facto da reforma ter lugar em estruturas institucionais existentes, coexistir com tradições sedimentadas e ocorrer sob pressão interna e externa.

Tabela 4: Explicações para as dificuldades da concretização de reformas administrativas

<i>Natureza da explicação</i>	<i>Autores</i>	<i>Mecanismo</i>	<i>Explicação</i>
<i>Ambientes institucionalizados</i>	Caiden (1999)	Instituições inibem reformas.	“Reformas são implementadas em ambientes altamente institucionalizados, e por tal razão, elas levam muito tempo e apresentam muito poucos resultados”
<i>Resistência organizada</i>	Kaufman (1995)	Interesses organizados se opõem e resistem à reforma.	“Reformas enfrentam resistência organizada por três razões: a) benefícios de manutenção do <i>status quo</i> ; b) oposição calculada a mudança; c) pouca habilidade para mudança”
<i>Ondas de Reformas</i>	Light (1997)	Reformas criam consequências não antecipadas; Reformas resultam da competição de ideias conflitantes.	“Reformas geram mais reformas. Quanto mais a administração pública é reformada, mas o Congresso e a Presidência pensam que ela precisa ser reformada”.
<i>Valores conflitantes</i>	Kaufman (1971)	Valores conflitantes acerca de como reformar cria a necessidade de mais reformas.	“Reformas representam um conflito permanente de valores sobre como organizar a administração pública: competência neutra; representatividade e liderança executiva”.
<i>Conflito estrutural</i>	Coe (1997)	Pressões do ambiente externo inibe reforma	“Quando as reformas são iniciadas, outro conjunto de forças passam a operar no sentido de fazer a organização retornar para o <i>status quo</i> ”
<i>Atenção dos actores estratégicos</i>	March et al.(1993)	Reformas não mantêm atenção dos actores estratégicos para continuar a reforma.	“Reformas não conseguem fazer com que os actores estratégicos mantenham a atenção nas reformas”
<i>Amplitude da reforma</i>	March et al.(1993)	Por terem objectivos múltiplos e grande escopo, reformas são difíceis de implementar.	“Reformas tendem a atrair oposição, e a desencadear processos com consequências não antecipadas”.
<i>Contradições, Ambiguidade, Incerteza</i>	Peters e Savoie (1996); March e Olsen (1972)	Reformas criam contradições, ambiguidades e incerteza, reduzindo chances de implementação. Forças contraditórias inibem implementação das reformas.	“Reformas tendem a demandar mais coordenação e controle”. Reformas tendem a desencadear forças centrípetas e centrífugas que tornam complexa a sua implementação”.
<i>Garbage Can</i>	Cohen, March e Olsen (1972)	Incerteza, ambiguidade e complexidade causam “processos de garbage can”, que levam a problemas de implementação.	“Reformas são “processos de <i>garbage can</i> ”: soluções esperando por problemas”
<i>Descentralização versus coordenação</i>	Kaufman (1995)	Trade-off entre descentralização e coordenação causam problemas de implementação.	“Descentralização provoca problemas de coordenação e, por tal razão, provocam movimentos em direcção à centralização”.
<i>Transferência de poder</i>	Caiden (1991)	Transferência de poder causa deslocamento de objectivos.	“Objectivos estabelecidos no início da reforma são repostos por outros objectivos como uma consequência da transferência de poder”
<i>Poder e política</i>	Seidman (1998)	Mudanças na organização de poder e nos mecanismos de controle geram problemas de implementação.	“Reformas são problemáticas porque lidam com questões de como o poder está organizado na estrutura do governo”.
<i>Contradição de objectivos</i>	Seidman (1996)	Contradição de funções provoca problemas de implementação.	“Objectivos conflitantes nas reformas são a fonte de mudança”.
<i>Absorção da incerteza</i>	Desveaux (1994)	Dificuldade de absorver a incerteza produz problemas de implementação.	“Reformas geram incertezas e demandam mais coordenação e controle”.
<i>Complexidade da acção colectiva</i>	Pressman e Wildavsky (1973)	Falta de coordenação conduz a problemas de acção colectiva, causando falha.	“Reformas são políticas altamente complexas que demandam acção colectiva dos actores estratégicos e, por essa razão, demandam mais coordenação”.
<i>Expectativas crescentes</i>	Peters e Savoie (1996)	Grandes expectativas sobre as reformas inibem mudança.	“Reformas geram altas expectativas que geralmente são difíceis de serem atendidas”.
<i>Demandas conflitantes</i>	Brunson e Olsen (1993)	Interesses conflitantes entre mudança e estabilidade causam incerteza e ambiguidade nos actores estratégicos, reduzindo chances de implementação.	“Reformas criam demandas conflitantes entre mudança e estabilidade”.

Fonte: Rezende (2002:127).

Rezende (2002) procura explicar o problema da falha permanente nas políticas de reformas administrativas, as quais são reconhecidas por cientistas sociais como casos clássicos de políticas que dificilmente atingem os resultados pretendidos, isto é, a elevação da performance no aparato burocrático.

Independentemente da sua natureza, contexto e especificidade, as reformas administrativas são políticas que se voltam para a melhoria da *performance* do aparato burocrático do Estado. Usualmente, estas políticas conjugam dois objectivos: o ajuste fiscal (ou a redução dos gastos com o governo) e a mudança institucional (ou a mudança nas estruturas organizacionais, na cultura burocrática e, de modo mais geral, nas regras do jogo).

Na visão de Rezende (2002) existe um enorme conjunto de várias explicações a este respeito. Neste sentido, os actores estratégicos, por conta da grande incerteza quanto aos resultados da reforma, tendem a resistir à mudança não cooperando com as reformas pretendidas. A tabela 4 sistematiza o conjunto específico de interpretações.

Em suma, os processos de mudança que se têm verificado na administração pública, segundo Figueiredo e Tavares (2006), desenvolvem-se num quadro de transformações da própria sociedade, caracterizadas por alterações não só económicas, mas também sociais e culturais.

Em consequência, a administração pública tende a ser solicitada por novos desafios que atravessam culturas, regimes políticos ou quadros legais (Cruz, 2005 *apud* Figueiredo e Tavares, 2006): a obrigação de oferecer melhores serviços públicos a populações bem mais numerosas e exigentes; a urgência de melhor comunicar com a sociedade e de segmentar a sua oferta em função das necessidades e das preferências de grupos cada vez mais diversificados; a exigência de utilizar os recursos públicos de forma mais eficiente já que a despesa pública tem vindo a aumentar perigosamente na generalidade dos países e a pressão no sentido de não-aumento das cargas fiscais.

É nesse quadro de transformações e de desafios que a administração pública tem vindo a ser reorientada segundo novos paradigmas, designadamente: *estruturação da administração pública por unidades de negócio com autonomia, avaliação do desempenho alcançado e responsabilização dos dirigentes pelos resultados obtidos*.

A fim de permitir melhorar a eficiência e a eficácia de administração pública, a gestão das pessoas é a variável estratégica mais importante.

3.1. Reforma administrativa em Portugal

Falar da reforma administrativa em Portugal é falar, principalmente, nas mudanças que ocorreram nas últimas três décadas com o regresso do Regime Democrático em Abril de 1974.

Autores como Rocha (2001), defende que o advento da democracia contribuiu para o surgimento de um grande impulso reformador despoletado pelas necessidades de democratização do país, do desenvolvimento económico, assim como das concomitantes reformas económicas e sociais. De um modo geral, a reforma administrativa reporta-se aos anos oitenta, ou seja, à crise do Estado de Welfare. Assim, cada reforma é modelada pela história administrativa de cada país, incluindo Portugal.

Do mesmo modo, Carapeto e Fonseca (2006), frisam que nos últimos vinte anos a administração pública portuguesa sofreu profundas mudanças, por vezes de forma bastante acelerada. Ainda salientaram que, Portugal começou as suas reformas pela via legislativa consagrando grandes princípios fundamentais em matéria organizativa e procedimental administrativa na Constituição da República Portuguesa (CRP) e no Código do Procedimento Administrativo (CPA). Contudo, a administração pública será estruturada de modo a assegurar alguns aspectos importantes, como por exemplo: a desburocratização, a aproximação dos serviços da população, a participação dos interessados na sua gestão efectiva, nomeadamente por intermédio de associações públicas, organizações de moradores e outras formas de representações democrática.

Assim, a administração pública portuguesa começou a adoptar uma abordagem mais gestonária só depois de consagrados na lei os grandes princípios, ou seja, pretendeu-se ir além da mera mudança das estruturas e dos procedimentos, procurando-se também mudar a cultura organizacional. Isto é, a forma como as unidades administrativas (ao nível operacional) se relacionam com o cidadão.

Rocha (2001), defende que muitos dos contornos da actual administração pública são o resultado de uma cultura política-administrativa que continua a marcar o comportamento dos funcionários e dos cidadãos que se dirigem aos serviços públicos. Só como título de exemplo, o movimento de reforma administrativa foi dividida em várias fases: Reforma Administrativa no “Estado Novo”; A Revolução de Abril de 1974 e a Reforma Administrativa (1974 - 1985); Revolução Managerial da Administração

Pública Portuguesa (1985-1995); Governo Socialista e Reforma Administrativa (1995-1999).

Assim, o movimento de reforma que ocorreu na administração pública portuguesa nos finais da década de 70, foi confrontado com uma situação e um contexto distintivo daquele que caracterizava os países da OCDE. As funções do Estado social, nomeadamente a saúde, a segurança social, a educação e a habitação, eram incipientes ou não abrangiam a totalidade da população. O movimento reformador associado à construção do Estado social originou algumas tensões no sistema político administrativo. Procurou-se desenvolver e alargar as funções do Estado passando este a assumir funções que eram desenvolvidas por estruturas não governamentais. Foi criado um sistema universal de saúde, desenvolveu-se o sistema educativo, alargaram-se os benefícios da segurança social a toda a população e implementaram-se novas políticas sociais. Mas, o alargamento das funções do Estado ocorre sem a necessária renovação das estruturas administrativas, do modelo de gestão e de funcionamento de todo o sistema.

Segundo Rocha (2001) devido ao processo de descolonização, em vinte anos, o número de funcionários duplicou, houve crescimento da despesa pública e aumento da administração pública. Até à década de 80, apesar da reforma administrativa constar da agenda política dos governos, apenas ocorreram mudanças pontuais de modernização. Não houve grandes mudanças no funcionamento do sistema administrativo e as iniciativas de reforma geralmente enfatizavam a desburocratização, mas ficavam muito aquém daquilo que o país necessitava.

Tavares *et al.*, (2003), salientaram que a administração tem gente a mais, pesa excessivamente sobre a economia, é mal paga, é pouco instruída, é congenitamente centralista, não se considera responsável pela gestão pública e tem escassa capacidade reguladora. A administração pública teve um crescimento volumoso, mas explicável. Em 1968, dispunha de apenas 197 mil funcionários e agentes. Tal significa que o seu total foi multiplicado por 3,6 em 31 anos.

“Em 1968, a maioria dos serviços de saúde era de natureza particular: todos os hospitais distritais e até um central, todos os postos da previdência, todos os meios de diagnóstico em ambulatório; o pessoal do sector público da saúde era de 9.600 em 1986, tendo passado a 115.590, em 1999. O sector da educação só dispunha, em 1968, de escolas primárias nas freguesias e lugares; liceus e escolas comerciais e industriais nas capitais de distrito e de três universidades em Lisboa, Porto e Coimbra. A grande reforma do ensino, com a explosão do ciclo preparatório e depois do secundário

(Reforma de Veiga Simão), e com a criação das universidades regionais após 1974, conduziu os efectivos deste ministério, de 46.800 em 1968, a cerca de 228.771, em 1999. Na área da solidariedade, segurança social e trabalho, em 1968, a maior parte do pessoal não tinha estatuto de função pública, o Ministério das Corporações e Providência Social dispunha de apenas 2.563 funcionários e agentes. Em 1999, toda a área da solidariedade, segurança social, qualificação e emprego totalizava 27.280 funcionários e agentes” (Tavares et al. 2003:172, 173).

Em síntese, há certamente sectores, áreas e unidades orgânicas que dispõem de pessoal em excesso. Outros lutam com escassez de pessoal, sobretudo do de maior qualificação.

Os autores acima referidos afirmam que nenhuma administração se moderniza definitivamente em um ano, em um mandato político, ou até em um ciclo inteiro. As reformas terão que ter uma visão do modelo final que se pretende, na sociedade que ele vai servir.

3.2. Reforma administrativa em Cabo Verde

A realidade de Cabo Verde é semelhante ao caso português. Dentro do Plano de Desenvolvimento Nacional (2002-2005), pode-se encontrar a descrição de três momentos importantes para a administração pública cabo-verdiana. Assim, temos que:

“Com o nascimento da nova nação criou-se, progressivamente, uma nova administração pública. Mas essa administração rapidamente desenha um perfil semelhante à política económica traçada pelo então governo. Estado centralizador, interventor directo na economia, ou seja, um Estado controlador. A administração pública, com o mesmo perfil de centralizador e controlador, também destacou-se como uma administração empregadora, promovendo um dos mais rápidos crescimentos do seu efectivo (...).” (PND, 2002-2005 *apud* Lamas, 2006).

Em Cabo Verde, o debate sobre a reforma e o papel que o Estado deverá assumir no mundo contemporâneo, bem como o nível de intervenção na economia, foi iniciado na década de 80 e continua sendo um tema prioritário na agenda política dos governos.

Efectivamente, o Programa de Governo para a presente legislatura, 2001-2005, elege como políticas e linhas de forças prioritárias: a estabilidade macro-económica; a promoção do emprego e redução da pobreza; a reestruturação do sector empresarial do estado; a melhoria da capacidade competitiva do tecido empresarial cabo-verdiano; e a

promoção de Cabo Verde como um pólo de atracção de investimentos internos e externos.

Neste contexto, tendo em atenção os objectivos estratégicos fixados pelo Governo, a administração pública assume um relevo especial, enquanto sistema promotor da envolvente ao investimento. Por conseguinte, esta deve estar em condições de se posicionar como um elemento facilitador e não como factor de bloqueio ao desenvolvimento do país e, consequentemente, em permanente adequação com as necessidades e legítimas expectativas dos agentes económicos, dos cidadãos e da sociedade em geral.

Com as actividades que vêm sendo desenvolvidas pelo Governo, espera-se alcançar uma administração pública com enfoque no Cidadão, não como promotora do emprego, mas sim como facilitadora de actividades económicas, que garantam desenvolvimento e bem-estar a longo prazo. Nesta óptica, o Governo vem investindo consideráveis recursos financeiros, apoiado por diversos parceiros internacionais, que foram materializados em diversos projectos e acções, tais como: Projecto de Reforma e Capacitação do Sector Público I e II; formação e valorização dos Recursos Humanos; estudo para a implementação da casa do cidadão; projecto de criação do governo electrónico; recenseamento e definição de uma política de gestão dos servidores públicos; elaboração de um plano estratégico de reforma.

Para terminar esta parte sobre a administração pública de Cabo Verde, é importante referir à economia de Cabo Verde. Em termos económicos, Cabo Verde tem visto o seu PIB crescer: em 2004 e 2005, o crescimento foi de 4,4% e 6% respectivamente; o PIB *per capita* cresce 2,8% em 2004 e 3,8% em 2005. O PIB por habitante cresceu assim de 902 US Dólares em 1990 para 1280 em 2001, 1420 em 2002 e 1800 em 2005. O IPH (Índice de Pobreza Humana) que traduz as privações em matéria de longevidade, alfabetização e condições de vida sobre o plano económico em geral, podendo variar entre 1 e 100, baixou de 28,8 em 1990 para 24,8 em 1995, 19,1 em 2000 e 18,7 em 2004 (PNUD, Relatório do Desenvolvimento Humano, 2005).

Em síntese, *“a economia de Cabo Verde caracteriza-se por uma dependência estrutural (nos níveis financeiro, alimentar e tecnológico), uma fraca base produtiva, uma balança comercial deficitária, forte peso do sector dos serviços na economia e uma grande fragilidade. Tendo em conta que a população cabo-verdiana é essencialmente jovem, com 30% entre 0 e 15 anos, pode-se concluir que a inexistência de recursos naturais deu origem a um modelo de sociedade na qual o investimento no capital*

humano e a orientação do sistema de ensino (formação) são áreas privilegiadas. Se a educação é um dos factores centrais da transformação social, investir neste sector é condição “sine qua non” do desenvolvimento de qualquer país” (Gambôa, 2008:30-31).

De acordo com o documento Grandes Opções do Plano, aprovado pelo Governo em Dezembro de 2001, em consequência de um debate de nível nacional, uma das grandes estratégias para o desenvolvimento económico de Cabo Verde é: “Desenvolver e orientar o sistema de ensino e formação para as áreas prioritárias do desenvolvimento” (GOP, 2001: 32).

Num percurso que passou pela industrialização, por novas forças de poder, a sociedade não pode ficar à margem da mudança permanente, impelida pela evolução científica e tecnológica, pelas transformações culturais, entre outras, a nível mundial. Todas as mudanças na sociedade geraram mudanças na escola. A escola elitista passou a ser escola de massas. Surgiram novos tipos de alunos que obrigaram a escola a assumir novas funções e papéis, a preocupar-se com questões como a violência e a indisciplina. A escola teve que se democratizar para melhor se adaptar ao novo público. Do mesmo modo, Esteves (2000) afirma que os problemas que afectam a sociedade atingem o sistema educativo. As mudanças mais recentes ocorridas na organização do mundo de trabalho, as pressões na economia consumista, o efeito dos *mass media* sobre os sistemas de comunicação e agravamento da distribuição assimétrica de renda e dos direitos sociais são factores que desencadeiam crises na educação, obrigando a um redimensionamento constante da escola (Esteves, 2000:7). Sendo assim, o próximo capítulo debruça-se sobre o sistema educativo.

4. O sistema educativo

Na perspectiva de Formosinho (2005) até ao séc. XVIII vigorou na Europa o sistema administrativo tradicional típico do “Ancien Régime” – em que não havia separação entre o poder executivo e o judicial, não subordinação da administração pública ao direito. Com a Revolução em Inglaterra (a partir de 1688) e a Revolução Francesa (a partir de 1789) a situação alterou-se radicalmente. Nasceu, então o Estado de Direito assente na separação de poderes e na subordinação à lei. Os sistemas administrativos modernos do mundo ocidental evoluíram separadamente, dentro do mesmo paradigma político do Estado de Direito – a Inglaterra e os Países de tradição anglo-saxónica (Escócia, Irlanda, Estados Unidos da América, Austrália e outros) seguiram uma tradição descentralizada e os países continentais da Europa e os da América Latina seguiram uma tradição centralizada.

Portugal seguiu a tradição francesa e adoptou, desde o séc. XIX, um sistema administrativo altamente centralizado. Assim, a centralização do sistema escolar nacional foi construída na segunda metade do séc. XIX, datando daí estruturas, órgãos e procedimentos que duraram até aos nossos dias. Na actualidade, a Constituição vigente preconiza um modelo de administração do sistema escolar desconcentrado e descentralizado.

A Europa Ocidental tem vindo desde a década de 1960 a promover a participação da sociedade civil na direcção da escola. Neste momento, essa participação está consolidada na quase totalidade dos países da União Europeia. Mesmo nos países de tradição centralista, como é o caso da França, ou com um passado de regime político autoritário, como é o caso da Espanha, essa participação foi estabelecida. A educação era uma tarefa essencialmente da sociedade e não do Estado. Os educadores/professores foram transformados progressivamente em funcionários públicos. Os agentes educativos passaram a ser pertença prioritária do Estado, passaram a pertencer, antes de mais e em primeiro lugar, ao sistema e não às escolas, com a consequente excessiva mobilidade dos professores. (Cruz, 2000).

Com o advento das sociedades liberais, os sistemas de ensino tornaram-se fortemente nacionais e nacionalizadores. As grandes revoluções liberais foram feitas, muitas delas apoiadas nos sistemas de ensino, não só porque a educação foi fundamental para o reforço da legitimidade desses Estados liberais, como foi

fundamental para a homogeneização dos mercados nacionais, com a criação de uma única língua, de uma única mentalidade nacional, como forma de criar uma mentalidade cívica, no espaço desses mercados nacionais.

De acordo com Barroso (2003), a problemática da reforma e reestruturação do Estado constitui, principalmente a partir dos anos 80 do séc. XX, um tema central do debate público, num conjunto alargado de países, em todos os continentes, e está na origem de medidas legislativas, muito diversas, que afectaram a administração pública em geral e, conseqüentemente, a educação. Essas reformas da educação, segundo Lima; Afonso (2002), ressurgem como tecnologias de mudança social, que aparentam ser capazes de promover a adaptação dos indivíduos às novas exigências ditadas pela agenda económica e pelos desafios da chamada sociedade cognitiva, em ambos os casos apresentados como consensuais e percebidas como inevitabilidades.

Barroso (2003) ressalta que é no contexto do debate público que, na educação, se promovem, discutem e aplicam medidas políticas e administrativas que vão, em geral, no sentido de alterar os modos de regulação dos poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos no sistema escolar (muitas vezes com recurso a dispositivos de mercado), ou de substituir esses poderes públicos por entidades privadas, em muitos dos domínios que constituíam, até aí, um campo privilegiado da intervenção do Estado. Estas medidas tanto podem obedecer e serem justificadas, de um ponto de vista mais técnico, a critérios de modernização, desburocratização e combate à “ineficiência” do Estado (*new public management*), como serem justificadas por imperativos de natureza política, de acordo com projectos neoliberais e neoconservadores, com o fim de “libertar a sociedade civil” do controlo do Estado (privatização), ou mesmo de natureza filosófica e cultural (promover a participação comunitária, adaptar ao local) e de natureza pedagógica (centrar o ensino nos alunos e nas suas características específicas).

Estas medidas podem revestir igualmente formas e designações diversas, como por exemplo; a descentralização, a autonomia das escolas, a livre escolha da escola pelos pais, o reforço de procedimentos de avaliação e prestação de contas, a diversificação da oferta escolar (cada “público” sua escola), entre outras.

A existência de medidas similares, em contextos geopolíticos tão diferentes está na origem de um número crescente (principalmente a partir da década de 90 do séc. XX) de estudos e abordagens comparativas que tomam como referência a evolução das políticas educativas, para analisar as eventuais convergências e divergências,

nomeadamente no que se refere aos processos de desregulação, privatização, descentralização e autonomia das escolas.

Fernandes (2005), dá grande ênfase aos conceitos de descentralização e autonomia, afirmando que a descentralização e autonomia passaram a ser termos recorrentes na administração da Educação, usados tanto pelos legisladores e administradores como pelos professores. Em todos os casos está subjacente uma rejeição dos sistemas educativos fortemente centralizados e burocratizados e a busca de sistemas mais flexíveis, diferenciados e participativos, quer por razões políticas e pedagógicas quer por razões pragmáticas e técnicas.

A autora frisa que a autonomia se insere num movimento paralelo ao da descentralização ou desconcentração. Envolve não apenas uma distribuição de atribuições e competências dentro de um sistema político ou administrativo mas mais directamente a capacidade de acção por parte dos titulares dessa distribuição. Já a descentralização ou desconcentração operam uma transferência ou devolução de poderes do centro político e administrativo, de capacidades para movimentar acções políticas, desenvolver processos administrativos e aplicar competências científicas e técnicas. O que existe de comum entre os dois conceitos é que em ambos os casos se reconhece, ou atribui aos órgãos de um agrupamento, o poder de definir a sua ordem interna e dirigir as suas actividades.

De qualquer forma, a descentralização é uma componente visível da autonomia ou como condição ou como consequência, e isso explica a possibilidade de usar a parte pelo todo.

A autonomia das pessoas, dos grupos, das instituições não é um fim em si mesmo, mas antes um meio significativo para o desenvolvimento pessoal, grupal e institucional.

Na perspectiva de Formosinho (2005) há três razões principais para explicar este recente interesse do Estado na autonomia da escola:

- A progressiva inaptidão do sistema centralizado para gerir a complexidade e heterogeneidade da escola de massas;
- A necessidade de “repartir” as responsabilidades pela crise da educação;
- A emergência do municipalismo em Portugal.

Para Lara e Maroneze (2008), a reforma foi implantada com um suposto discurso de que o investimento em educação, em especial na educação básica, seria um factor preponderante para que os países periféricos melhorassem a condição económica e social, reduzindo os níveis de desigualdade. Desse modo, fez-se necessário reformar a educação a fim de garantir um sistema educacional eficiente e produtivo, capaz de amenizar a pobreza nesses países.

Nesse quadro, verifica-se segundo as autoras acima referidas que os impactos das novas metas educacionais recaem sobre o trabalho do professor que, a exemplo do que acontece com outros tipos de trabalho que vêm sofrendo as exigências de um novo perfil requerido pela reestruturação produtiva, deve-se adequar ao novo reordenamento proposto pela reforma. O trabalho do professor não se distancia da política de redução dos gastos públicos aplicados à educação, sendo, portanto, alvo das estratégias de reforma que postulam a flexibilização do seu trabalho, rompendo com a estabilidade e planos de cargos e salários que alegadamente apenas sobrecarregam a administração pública.

Frigotto e Ciavatta (*apud* Lara e Maroneze, 2008) chamam a atenção para os impactos da reforma educacional no trabalho do professor, ressaltando que os professores foram sendo prostrados por uma avalanche de imposições, reformas sobre reformas e mudanças sobre mudanças, humilhados nas suas condições de vida e de trabalho, ignorados e desrespeitados no seu saber e profissão.

Lara e Maroneze (2008) salientam que as agências internacionais recomendam o investimento em educação como por exemplo: compra de equipamentos, materiais didácticos, livros, entre outros, contribuindo para o desempenho individual do aluno, evitando com isso a evasão e insucesso escolar. Se por um lado ocorre uma prioridade no aspecto quantitativo, por outro, percebe-se uma total negligência em relação a factores que envolvem a capacitação, formação, salários e condições de trabalho do professor.

Sendo assim, percebe-se que, na ordem de prioridades da reforma, a importância do trabalho do professor tem ficado em último plano. Além disso, o cenário actual denuncia a ocorrência de factores que reflectem a precariedade das condições de trabalho do professor, verificando-se dentre eles salas de aula que ultrapassam o limite de alunos matriculados, baixa remuneração, na qual muitos professores acabam ampliando a sua jornada de trabalho para compensar as frequentes perdas salariais;

intensificação do trabalho decorrente das exigências burocráticas que levam o professor ao preenchimento de inúmeros documentos.

Verifica-se que as novas metas de reforma, orientadas pelas agências internacionais, se reflectem demasiadamente nas condições de trabalho, tentando o professor individualmente compensar as deficiências de recursos geradas no local de trabalho, em função da política de cortes nos investimentos educacionais.

4.1. O sistema educativo português

Na perspectiva de Vilar (1993) a reforma do sistema educativo português é o resultado de uma pressão da sociedade civil e, portanto, da consequente necessidade de modificações que alicercem uma nova sociedade integrada num amplo espaço comunitário.

Vilar (1993) frisa que os princípios orientadores da reforma, presentes na proposta global final, são os seguintes: uma educação para a liberdade e autonomia; uma educação para a democracia; uma educação para o desenvolvimento; uma educação para a solidariedade e uma educação para a mudança. O mesmo afirma que, o pilar fundamental da reforma do sistema educativo residirá, portanto, na capacidade de inovação educativa e curricular que fomos capazes de evidenciar, ou seja, a inovação educativa e curricular é o elemento essencial de qualquer reforma educativa.

Portanto, é preciso ter presente que “sempre que se projecta uma reforma educativa é necessário planificar, paralelamente, a adaptação das estruturas organizativas das escolas, ou seja, o local de implantação da própria reforma” (Martin Moreno *apud* Vilar, 1993: 74).

Na visão de Formosinho (2005), para se compreender o modelo actual da administração pública do sistema escolar de interesse público é indispensável analisar, ainda que brevemente, a sua evolução. O sistema escolar português tem uma história de centralização, durante a qual foram criadas as estruturas que prevaleceram até a actualidade.

Temos nas últimas décadas três principais etapas: o período 1926-1974 (Estado Novo, regime autoritário, modelo centralizado); 1974-1986 (regime democrático, constituição, preconizando modelo descentralizado de administração pública, continuação do modelo centralizado na administração do sistema escolar), e de 1986

(aprovação da Lei de Bases do Sistema Educativo) até à actualidade – um período de transição com desacreditação e contestação do modelo centralizado, implementação da desconcentração regional sem implementação de um modelo descentralizado, mas com áreas de descentralização.

Neste contexto, é de registar que em 1973, segundo o Ministério da Educação Nacional (1973) as ideias-base que presidiam ao estabelecimento do projecto do novo sistema escolar eram as seguintes: expansão, individualização e diversificação do ensino; coerência das vias de acesso a graus sucessivos, permeabilidades e inter-relação no ensino secundário; garantia do teor formativo do ensino e sua correlação com as funções sociais.

O sistema proposto procurava garantir uma maior formação básica, uma individualização e diversificação do ensino, dentro do princípio de igualdade de oportunidades, independentemente das condições socioeconómicas de cada um e procura também proporcionar uma igualização progressiva nas condições culturais de ingresso nos diferentes graus de ensino.

Formosinho (2005) concluiu que neste longo período de 60 anos (1926-1986) todavia não ocorreu, ao nível da administração do sistema escolar, no que respeita às escolas primárias e secundárias, nenhum processo de descentralização e nenhum processo sistemático de desconcentração territorial. É um período de administração estatal directa: em relação às escolas secundárias, na modalidade concentrada até a década de 1980 e na modalidade desconcentrada a partir daí e, em relação ao ensino primário, na modalidade desconcentrada desde o início dos períodos em análise.

Formosinho e Machado (2000), relativamente aos anos 70, 80 e 90, deram especial realce às ideias que estiveram em debate e ao paradigma que o enformou, sem esquecer o papel concebido para o Estado no domínio da educação nem os documentos que mais marcaram cada década.

Segundo os referidos autores, os anos 70 foram uma época em que o debate se centrou nas ideias de democracia e participação, e a política educativa se guiou pelo paradigma da normalização democrática. Esta política tomava corpo na tentativa de retorno a uma centralização concentrada, entretanto “suspensa”, e era colocada ao serviço do desenvolvimento e da democratização, considerados tarefa da responsabilidade do Estado.

Nos anos 80, o debate de ideias se foi deslocando para as concepções de democracia participada e para a distinção entre direcção (democrática) e gestão

(profissional), segundo um paradigma de descentralização, em que a retórica descentralizadora ia abrindo caminho a práticas de centralização desconcentrada, num clima geral de Reforma global.

Nos anos 90, faz-se deslocar o debate para as ideias de autonomia e de contratualização, em que o paradigma da territorialização das políticas educativas serve a necessidade de redefinição do papel do Estado na educação, entendido como devendo ser mais de regulação e de estruturação.

Formosinho e Machado (2000), afirmam que a administração das escolas Portuguesas, encontrando-se numa encruzilhada organizacional impulsionada do centro para periferia, é possível de ser inserida tanto numa lógica de concentração desconcentrada em busca da maior eficácia administrativa, como numa lógica descentralizadora e autonómica onde a participação dos vários intervenientes da comunidade não se esgota em rituais de democracia representativa formal e de participação simbólica e meramente instrumental.

Deste modo, a evolução da administração das escolas depende, em grande parte, do posicionamento que venham a tomar os parceiros educativos (LBSE, arts. 43º e 45º), nomeadamente as autarquias locais, os pais e encarregados de educação e os representantes dos interesses socioeconómicos, culturais e científicos, para além dos professores e da própria Administração Educativa. Mas depende também do sentido estratégico que venham a revelar os gestores das escolas.

Em Portugal, a política educativa evidencia nos últimos anos um deslocamento da esfera da democratização para o universo da modernização – “A democratização da educação, a todos os níveis, parece ser remetida para segunda linha, como se constituísse já a aquisição plena e um objectivo alcançado, a que haveria, agora, de se lhe juntar o objectivo da racionalização e da optimização” (Lima, 1994:124)

Segundo Tavares *et. al.*, (2003) Portugal, até a década de 60, acredita na conveniência de se generalizar apenas a educação básica (4-6 anos) e de se dispor de um ensino com qualidade, mas oferecido a uma percentagem reduzida da população, marcado por valores e referências acentuadamente nacionalistas.

Tavares *et al.* (2003), com base nos dados da OCDE, mostram como Portugal fica muito aquém dos restantes países europeus, com um baixo nível de qualificação da sua população. A informação mais recente, relativa a 2006, mostra que os progressos foram insuficientes.

Tabela 5: Percentagem da população adulta (25-64 anos) com nível de qualificação igual ou superior ao Ensino Secundário ou equivalente (1989 e 2006).

	<i>Portugal</i>	<i>Espanha</i>	<i>França</i>	<i>Irlanda</i>	<i>Países Baixos</i>	<i>Finlândia</i>	<i>Suécia</i>
População qualificada (nível igual ou superior ao 12º ano) em 1989	7%	20%	50%	8%	55%	58%	67%
População qualificada (nível igual ou superior ao 12º ano) em 2006	28%	50%	67%	66%	72%	80%	84%

Fonte: Tavares L. *et al.*, (2003:70); OECD (2008).

Segundo os mesmos autores, o período 1970-1985 é marcado não só pela grande viragem em favor da generalização do acesso à Educação, mas também pela diluição de referências axiológicas e de níveis de exigência e de avaliação, procurando-se resolver mais os problemas de hoje (ou de ontem) do que os de amanhã.

Verificara que mesmo sem os necessários investimentos em instalações, em equipamentos, ou em competências dos recursos docentes, o crescimento de números de alunos do Ensino Básico que surge a partir da reforma de Veiga Simão de 72 vai-se propagando aos níveis do Ensino Secundário e Superior.

Só a partir de 85-92, ou seja, a partir do primeiro programa de investimento coerente disponibilizado para a educação (PRODEP, incluindo no 1º Quadro Comunitário de Apoio, 89-93), é possível realizar investimentos diversificados para os quatro níveis de ensino (Pré-Escolar, Básico, Secundário e Superior).

É também este o período em que devido ao elevado número de doutoramentos realizados em Universidades estrangeiras (e apoiados pelo Programa Ciência e seus continuadores) mais se internacionaliza o Ensino Superior (mas não os restantes níveis) no que respeita ao pessoal docente. Os estatutos das carreiras docentes, que vão sendo negociados para o Ensino Superior e para o Ensino Básico e Secundário, também não aproximam as culturas destes dois subsistemas, bastando referir as diferenças entre os sistemas de avaliação para promoção de categoria, insuficientemente exigentes e selectivos no segundo caso (Tavares *et al.*, 2003).

Houve um aumento do número de docentes, isto é, o crescimento destes supera o dos alunos, passando-se de cerca de 1600 mil alunos (75) para 2050 mil alunos (95) a que corresponde um aumento de 27%, enquanto que os docentes aumentam de 93 398 para 177 082 (aumento de 90%). Desenvolvem-se também iniciativas valiosas e complementares visando enriquecer o conteúdo da escola, desde o Programa Minerva, que procura criar sinergias entre Ensino Básico/Secundário e Ensino Superior, ao

serviço das novas tecnologias de informação, à Escola Cultural, desde iniciativas orientadas para a cidadania e a Europa às da Saúde e do Meio ambiente.

Ressurge no período 85-92 o ensino profissional, quase extinto por erro, por omissão ou por equívoco entre generalização de oportunidades e uniformidade de trajectos educativos. As escolas profissionais, o ensino técnico-profissional e o programa de aprendizagem iniciam os seus ciclos de desenvolvimento.

Após os anos de transição 92-94, surge em 1995 um novo ciclo político marcado pela aposta na “paixão pela Educação”, sintomaticamente referida pelo novo Primeiro-Ministro. O ciclo 1995-2001 é marcado pela manutenção das dinâmicas anteriores de crescimento, alimentadas por orçamentos crescentes para a Educação, o que atesta a boa-fé e o cumprimento das promessas por parte do primeiro responsável político.

O sistema educativo evolui com base na crescente influência da classe docente e acentuam-se referências culturais que acreditam mais na gestão dos colectivos (Comissões, Conselhos, Plenários, etc.) do que na responsabilização de cada profissional democraticamente eleito para exercer certa função.

A Administração da Educação também sofre de problemas de organização e as duas principais iniciativas legislativas não se concretizam: a lei da organização e do ordenamento do ensino superior (lei nº 26/2000) não chega a ser regulamentada, caindo no esquecimento e a revisão curricular do Ensino Secundário é suspensa pelo Governo investido em 2002.

Tavares *et. al.* (2003), frisam que houve uma evolução global positiva desde a expansão em todos os níveis (em 20 anos o acesso ao E. Superior passou de 6% a 40% da população jovem) à crescente consciência sobre a importância da Educação, desde a melhoria dos recursos disponíveis às numerosas iniciativas visando enriquecer o conteúdo da escola, desde a formação do valioso potencial científico na rede do Ensino Superior ao desenvolvimento de parcerias com empresas ou redes europeias. Esta evolução ressent-se, porém de dois atrasos importantes:

- O seu início ocorre em 1970 em vez de 1950
- Algumas das orientações doutrinárias recentes sugerem mais 1975 do que 1995, ou seja, também aqui parece existir um desfasamento de 20 anos.

Consequentemente, propõem-se 10 grandes rumos estratégicos para a Educação em Portugal (Tavares L. *et al.*, 2003: 79-83):

1. Centrar as políticas educativas na resposta objectiva às necessidades de cada aluno, a fim de melhorar a sua educação e a sua formação, prosseguindo metas ambiciosas aferidas internacionalmente e combatendo as assimetrias sociais e regionais que tanto se têm acentuado nos últimos anos. Este rumo implica novos modelos pedagógicos, evitando-se uniformizações indesejáveis e buscando-se soluções apropriadas a grupos com carências próprias, sejam elas físicas (Educação Especial), sejam linguísticas ou culturais. Implica também oferecer soluções compensatórias ou alternativas para aqueles que frequentam escolas com deficiências crónicas.
2. Contribuir para que os estudantes e as suas famílias disponham da informação apropriada às suas escolhas e que as possam exercer em respeito pelos seus valores. Permitir escolhas implica aumentar o apoio social aos estudantes das áreas e grupos mais desfavorecidos, evitando-se que apenas alunos das classes mais desfavorecidas possam concretizar as suas opções. Na verdade, é importante dar especial atenção ao seu acesso a melhor informação e formação, o que se pode conseguir não só através de títulos de aquisição de serviços ou bens complementares (livros, explicações, Internet, etc.).
3. Prestigiar a profissão de professor, criando quadros de estabilidade, motivação, formação e responsabilização, essenciais à sua valorização e potenciação enquanto primeiro recurso estratégico do sistema educativo. Áreas críticas, como a das Tecnologias de Informação e o desenvolvimento de sistemas, materiais e instrumentos de apoio ao ensino e à avaliação, justificam iniciativas específicas.
4. Prestigiar e valorizar a Escola, e a sua gestão, como espaço central da Educação, melhorando os seus recursos e enriquecendo o espectro de actividades, não só de natureza disciplinar, mas também interdisciplinares e complementares, desde a Moral e a Religião à História e à cultura, desde a Saúde e a Educação Sexual ao Desporto, desde as Tecnologias (em especial da Informação e Comunicação) às Artes.
5. Promover a complementaridade entre o ensino Público e Privado. O desenvolvimento de iniciativas complementares e em parceria pode ser particularmente vantajoso, tal como é ilustrado por exemplos tão diferentes, como o ensino da informática e das tecnologias nos EUA, ou a “University for Industry (UFI) no Reino Unido.
6. Estimular o aumento da despesa privada em Educação. É essencial criar sistemas de co-financiamento que estimulem o consumo privado em bens e serviços educativos, desviando-o do consumo supérfluo ou até social e ambientalmente prejudicial (motorização excessiva no transporte individual, etc.).
7. Generalizar e melhorar o ensino profissional. Esta generalização é essencial não só às necessidades da sociedade, mas também à diversificação de escolhas vocacionais dos jovens e à melhoria do sucesso escolar no Ensino Superior.

8. Coordenar as políticas de Ensino Superior, Investigação e Desenvolvimento (ID) e Inovação. Esta coordenação é prioritária a fim de quebrar com o actual isolamento das iniciativas e dos apoios relativos à investigação científica, e iniciar um processo de fomento de ID e de inovação no tecido empresarial. E isso irá melhorar a relevância e a qualidade do próprio Ensino e obter importantes sinergias.
9. Rever os modelos de gestão das instituições de Ensino Superior. Esta revisão permitirá aproximar as nossas instituições dos modelos internacionalmente mais conceituados.
10. Promover um novo ciclo de desenvolvimento do Ensino Superior. Esgotado o ciclo actual, há que iniciar um novo ciclo em que se criam modelos diversificados de funções e actividades em função da vocação e missão de cada instituição, alterando radicalmente o actual tipo de ensino massificado, passando a considerar também a diversidade das motivações, das capacidades e disponibilidades dos alunos e articulando de forma integrada as actividades de ID com as de ensino.

Estas 10 opções estratégicas, na perspectiva dos autores acima referidos, implicam um novo estilo de orientação política para a nossa educação, evitando formas inefficientes ou anárquicas de gestão garantindo a disciplina, para poder promover o mérito e a excelência baseados em sistemas rigorosos de avaliação aferida.

Também a administração deve mudar radicalmente, passando o Ministério da Educação a desempenhar principalmente funções de informação e regulação, de planeamento e avaliação, de compensação e inspecção.

No sentido da realização da reforma global do sistema educativo, uma resolução do Conselho de Ministros cria a Comissão de Reforma do Sistema Educativo (CRSE) em que se anuncia, a «importância da educação como factor condicionante e determinante do desenvolvimento social, cultural e económico»; a necessidade de a reforma «preparar o sistema educativo para responder oportuna e eficazmente aos novos desafios que se perfilam, sejam eles decorrentes da adesão CEE (Comunidade Económica Europeia) ou da emergência de uma nova sociedade de inteligência, de criatividade, de formação permanente e de justiça social»; a vontade de «descentralizar a administração educativa» e «modernizar o sistema de ensino, tanto na organização estrutural e curricular como nos métodos e técnicas da sua prática»; o «propósito de valorizar os recursos humanos disponíveis» de modo a «assegurar maior exigência qualitativa ao serviço de ensino prestado» e, conseqüentemente, a inevitabilidade de proceder a uma reorganização do sistema educativo incidindo «sobre os diferentes aspectos e componentes que o integram, dentro de uma perspectiva global, coerente e

integrada» (cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 8/86, *apud* Lima e Afonso, 2002:37).

Face a este processo de reforma, houve muitas críticas, tanto nos sectores sociais como nos educacionais, e em alguns casos serviu mesmo de fundamentação para a tese de que não terá chegado a haver uma verdadeira reforma educativa.

Perante as análises feitas em torno do processo de reforma, Lima e Afonso (2002) concluíram que a CRSE não conseguiu operacionalizar um dos princípios enunciados no Projecto Global de Actividades – o que aí se apresentava como sendo o princípio da coerência: «A reforma deve ser implementada sob o signo da profunda unidade interna que deve governar a educação dos indivíduos e a da colectividade» (CRSE, *apud* Lima e Afonso, 2002: 41).

Segundo Lima e Afonso (2002), outro dos aspectos muito discutidos diz respeito ao facto de a reforma educativa ter sido um processo centralizado e incapaz de romper com a lógica tradicional, fortemente normativa e prescritiva, a que as escolas e os actores educativos periféricos têm sido tradicionalmente sujeitos. Sem rupturas claras a este nível, acabou por se verificar, tal como Nóvoa frisa, um certo descompromisso por parte dos professores cuja participação, tendo tido grande importância e visibilidade social até à aprovação da LBSE, foi, no entanto, secundarizada na fase de debate das propostas de reforma. Neste contexto, «confrontado com a resistência aos seus planos de reforma, por parte dos professores e outros actores educativos, o Governo refugia-se na produção de um forte enquadramento legislativo (*a strong legislative framework*)» (Nóvoa, *apud* Lima e Afonso, 2002: 42).

Em conformidade com estes aspectos, a reforma educativa portuguesa acabou por basear-se naquelas estratégias a que se costuma atribuir o insucesso das mudanças burocraticamente programadas.

Em síntese, o sistema educativo português encontra-se estruturado da seguinte forma: educação pré-escolar; ensino básico, ensino secundário e ensino superior (ver organograma em anexo II).

Uma vez que este estudo se debruça sobre o ensino secundário, é de salientar que, segundo a Educom (2000), o ensino secundário, pretendendo aprofundar a formação adquirida no ensino básico e, simultaneamente, preparar os jovens quer para o prosseguimento de estudos, quer para vida activa, visa as seguintes finalidades: aprofundar valores, atitudes e práticas que preparem intelectualmente e afectivamente os jovens para o desempenho dos diversos papéis sociais (cidadão, trabalhador, membro

de uma família, de uma associação ou de um grupo); desenvolver capacidades de reflexão crítica, observação, curiosidade científica, comunicação, cooperação, hábitos de trabalho individual ou em grupo, iniciativa e disponibilidade para a mudança, conducentes a uma realização individual e social gratificante; proporcionar o aprofundamento de saberes, de saber-fazer e saber-ser e o domínio de instrumentos e metodologias que fundamentem uma cultura humanística, artística, científica e tecnológica e favoreçam uma educação permanente ao longo de toda a vida; consolidar motivações e interesses próprios face a opções escolares e profissionais num mundo em acelerada mudança; facultar uma formação que aproxime o jovem da comunidade dos contextos de trabalho e de vida, do património cultural e do ambiente, de modo a permitir-lhe, segundo as suas capacidades e interesses, contribuir para a melhor solução de problemas do país e da comunidade internacional.

Sendo facultativo e estando o seu acesso condicionado à obtenção do diploma do ensino básico, o ensino secundário apresenta as seguintes características gerais de organização: tem a duração de três anos (10º, 11º, 12º); é constituído no sistema regular de ensino, por dois tipos de cursos, sendo uns predominantemente orientados para a vida activa – cursos tecnológicos (CT) e outros predominantemente orientados para o prosseguimento de estudos – cursos de carácter geral (CG); a respectiva organização curricular, em ambos os tipos de cursos, integra componentes de formação de sentido técnico, tecnológico e profissionalizante e também de língua e cultura portuguesas, adequadas à natureza dos respectivos cursos; é garantida a permeabilidade (transição nos dois sentidos) entre os cursos tecnológicos e os cursos de carácter geral; estrutura-se em torno de quatro grandes agrupamentos disciplinares: (Científico-Natural, Artes, Económico-Social e Humanidades).

Tendo cada agrupamento um curso de carácter geral e os respectivos cursos tecnológicos.

Para além dos cursos de carácter geral e dos cursos tecnológicos, o novo ensino secundário integra também a modalidade especial de educação escolar, consubstanciada nos cursos das escolas profissionais.

O currículo destes cursos baseia-se numa concepção modular dos seus planos de estudo e programas, facilitados da construção do itinerário de formação mais adaptado a cada aluno e valorizador dos saberes, experiências e interesses que ele possui.

A organização curricular dos cursos das escolas profissionais estrutura-se em torno de três componentes de formação ao longo de três anos lectivos.

Estes cursos visam a formação de técnicos intermédios (profissionais altamente qualificados, chefes de equipa, etc.) que respondam às necessidades locais e regionais, através de planos de estudo diversificados, dentro de cada área de formação, dedicando cerca de 50% do tempo à formação técnica, tecnológica e prática.

Importa sublinhar que, para prossecução dos objectivos que lhe são próprios, as escolas profissionais devem proporcionar uma formação em estreita ligação com empresas e centros de formação locais, permitindo a realização de estágios e de experiências de trabalho e a intervenção destes parceiros educativos no processo de avaliação (Educom, 2000).

4.2. O sistema educativo em Cabo Verde

O Sistema Educativo cabo-verdiano passou por diferentes momentos de transformação e de mudanças pontuais, sempre na procura de um ensino de maior qualidade. Foi implementada na década de 90 uma reforma abrangente, estruturada e visando mudanças profundas no edifício do sistema.

De acordo com o ICASE (2008), o sistema educativo cabo-verdiano conheceu nos últimos anos uma notável evolução, de que se destacam: a generalização do Ensino Básico Integrado (EBI), a expansão do Ensino Secundário (ES) e o aumento substancial do número de quadros superiores formados no exterior. Consequentemente, a alfabetização e o nível escolar, técnico e cultural da população aumentam, resultando num quadro extremamente favorável à valorização dos Recursos Humanos.

Deste modo, Gambôa (2008) afirma que o país vem passando, sobretudo a partir de 1988, por uma ampla reforma do sistema educacional, numa experiência de várias transformações, apresentadas como resposta à crescente demanda da população em relação à educação: o número de crianças e jovens na faixa escolar passou de 103.700, em 1991, para 119.300, em 1995 (portanto, com um aumento 15% em 4 anos), e o ensino básico com a duração de 6 anos tornou-se obrigatório e universal. Em 1996, os efectivos atingiram 88.668 alunos, com uma taxa de crescimento de 1,8% em relação ao ano anterior e 4,3% em relação aos anos de 1993/94.

A mesma autora frisa que se a taxa de escolaridade é testemunha da amplitude e do crescimento do sistema educativo; os indicadores de qualidade, contudo, apontam para a fragilidade, vulnerabilidade e precariedade do sistema. Apesar dos esforços

envidados, em 1995, somente 39,5% dos docentes tinham a qualificação exigida para leccionar no nível da escolaridade obrigatória. No que se refere à formação dos professores, por exemplo, pode-se arguir que ela ainda não é a mais adequada quanto ao nível e à qualidade para que estes possam abordar com autonomia o plano da sua própria prática. No que diz respeito aos professores de educação primária (do 1º ao 6º ano escolar), o nível de formação científica e humanística não é o suficiente, em muitos casos, para poderem tomar decisões de forma autónoma sobre os conteúdos que deverão ser distribuídos, sobre a sua reflexão epistemológica, sua sequência, estrutura e validade.

Em relação aos professores do secundário, em sua formação inicial, reconhece-se faltar o conhecimento que pondere a importância educativa e o domínio da sua estrutura. Ainda mais, as condições nas quais se realiza o trabalho docente não são, em geral, as mais adequadas para desenvolver sua prática profissional. O grande número de alunos a serem atendidos (aproximadamente, 40 alunos por classe, ou mais), as facetas diferentes que o professor deve preencher e a correcção de trabalhos são actividades que se somam à tarefa de planear e ensinar, as quais são prejudicadas por esses aspectos. Tais condições impõem aos professores na sua prática quotidiana a necessidade de se vincularem fortemente a um currículo pré-elaborado por agentes externos, que lhes fornece um formato legitimado pelo sistema escolar (Gimeno Sacristán, *apud* Gambôa, 2008).

Entre 1996/97, a rede escolar dispunha de 1.599 salas, sendo 15% arrendadas a particulares. Só este dado mostra que a infra-estrutura da rede escolar não é adequada a uma boa organização pedagógica.

Apesar dos esforços para se introduzir novos modelos de gestão e equipamentos modernos, existe ainda insuficiência na gestão dos recursos humanos, no segmento e avaliação da execução dos projectos, no quadro orgânico e no domínio da coordenação pedagógica.

A reforma educativa relaciona-se com a expectativa de grande dose de inovação, com vista às demandas identificadas na sociedade, contudo mediadas pelas suas relações sócio-históricas e políticas. Assim, as formulações pela melhoria da qualidade de ensino, sua extensão e democratização são construídas sobre uma complexa confluência de interesses e demandas sociais (Gambôa, 2008).

Segundo (Pacheco, 1991:71), no âmbito da Lei de Base do Sistema Educativo, em Portugal foram introduzidas mudanças curriculares significativas, mediante a

introdução de novas áreas disciplinares, a modificação dos tempos lectivos por algumas disciplinas, a alteração dos conteúdos programáticos e a proposta de uma nova metodologia didáctica. Iguais princípios foram defendidos para o caso de Cabo Verde: a implementação da reforma, agendada no programa do governo da IV Legislatura (1986-1990), foi precedida por uma análise do sistema educativo e das condições socioeconómicas e culturais do país, com apoio técnico de Portugal e dos técnicos do Serviço Central do Ministério da Educação de Cabo Verde. A partir dessa análise, foram realçados alguns aspectos considerados capazes de empreender mudanças no sistema educativo tais como: a inovação curricular, a melhoria da qualidade da educação, a formação dos professores, a expansão da rede escolar, o novo sistema de avaliação e a administração e o financiamento da reforma.

Deste modo, fica evidente a influência da reforma portuguesa na reformulação curricular decorrente do plano da reforma cabo-verdiana, o que confirma que nesse currículo são travadas lutas por poder hegemónico, por domínio cultural e por definição do processo de significação, tal como afirma Silva (1999).

Em suma, essas reformas têm-se revelado em Cabo Verde um projecto político, em que a educação se apresenta como um elemento capaz de atenuar ao menos os problemas da pobreza e das desigualdades sociais. No cerne desse projecto, existe a pretensão de se fazer a articulação entre o ensino secundário e o mercado de trabalho, enfatizando conceitos tais como: globalização, competitividade, modernização, competência, eficiência e capacitação dos recursos humanos.

Contudo, a obrigatoriedade e a universalidade do Ensino Básico Integrado provocou uma massificação do Ensino Secundário, sem que o sistema tenha sido acompanhado de medidas satisfatórias no que tange à formação de professores, à elaboração de materiais didácticos de qualidade, às construções escolares, aos equipamentos e aos laboratórios. Desse modo, o ensino ministrado é essencialmente teórico, com poucas actividades experimentais, privilegiando, assim, o esquema de formação que dá acesso ao Ensino Superior em detrimento da formação profissional, à semelhança da época colonial, que, apesar da existência de uma estrutura curricular que contemplava as disciplinas de carácter geral e técnico, na realidade só eram ministradas as de carácter geral, facto esse que ainda hoje o Estado não conseguiu contornar.

Segundo Costa e Oulai (2003), o sistema educativo caboverdiano está organizado em três subsistemas (ver organograma do sistema educativo de Cabo Verde, anexo III):

O subsistema Pré-escolar: Enquadra-se nos objectivos de protecção da infância, visando, por um lado, o desenvolvimento da criança, e por outro, a sua preparação para o ingresso no subsistema escolar. Realiza-se em estabelecimentos próprios, desenvolvidos essencialmente a partir da iniciativa de algumas instituições públicas, municipais, cooperativas, organizações não governamentais e privadas. Nos termos da Lei de Bases do Sistema Educativo, a educação pré-escolar é facultativa.

O subsistema do ensino formal subdivide-se em 4 grandes níveis:

- a) **O Ensino Básico:** Tem carácter obrigatório, universal, é concebido para facilitar a integração social e contribuir para a realização do indivíduo como pessoa e como cidadão. Estende-se do 1º ao 6º ano de escolaridade, estruturados num ciclo único e autónomo com três fases sequenciais. O plano de estudos, organizado nas áreas de Língua Portuguesa, de Matemática, de Ciências Integradas e Expressões (Artística, Físico Motora e Musical), obedece aos princípios da unidade curricular e da integração disciplinar. É gerido em regime de mono – docência.
- b) **O Ensino Secundário:** Tem como objectivo fundamental a continuação de estudos. Estende-se do 7º ao 12º ano organizados em três ciclos sequenciais. O Primeiro Ciclo é denominado Tronco Comum (7º e 8ºanos). A partir da finalização deste, o(a)s aluno(a)s podem optar-se pela via Técnica ou pela Via Geral (9º ao 12º). É ministrado em estabelecimentos públicos e privados.
- c) **O Ensino Médio:** Tem natureza profissionalizante e visa a formação de quadros médios. Tem a duração de pelo menos três anos. Dependente do Ministério da Educação funciona apenas um estabelecimento de ensino que ministra formação neste nível – o Instituto Pedagógico com três escolas, uma na Praia, outra em Assomada, e outra em Mindelo.
- d) **O Ensino Superior:** Encontra-se ainda em fase de instalação, realizando-se formações a este nível no exterior e no país. As instituições nacionais que oferecem este tipo de formação são o Instituto Superior de Educação (ISE), o Instituto Superior de Engenharia e Ciências do Mar (ISECMAR), o Instituto Superior de Ciências Económicas e Empresariais (ISCEE) e o Instituto Nacional de Investigação e Desenvolvimento Agrário (INIDE).

O subsistema extra-escolar: O seu domínio de acção é a educação de base de adultos. Processa-se num quadro de iniciativas múltiplas, de natureza formal e não

formal, através dos Círculos de Cultura, os quais se desenvolvem de acordo com as necessidades de actuação.

O plano de estudos está estruturado em três fases sequenciais, possuindo todas uma vertente académica geral e outra de formação profissional básica (de acordo as condições específicas das zonas).

O Ensino privado: O Ensino Privado é actualmente ministrado ao nível do Ensino Básico e Secundário, em 15 estabelecimentos autorizados pelo Ministério da Educação para um total de 4 247 alunos, conforme dados fornecidos pela Direcção Geral do Ensino Básico e Secundário relativo ao ano de lectivo de 1998/99.

De acordo com a Educom (2000), a reestruturação do ensino secundário encontra os seus fundamentos legais nos princípios consagrados na lei de Bases do Sistema Educativo (LBSE) lei nº 103/III/90 de Dezembro, a qual define, no artigo 10º, os objectivos da política educativa:

- a. Promover a formação integral e permanente do indivíduo, numa perspectiva universalista;
- b. Formar a consciência ética e cívica do indivíduo;
- c. Desenvolver atitudes positivas em relação ao trabalho e, designadamente, à produção material;
- d. Imprimir à formação uma valência científica e técnica que permita a participação do indivíduo, através do trabalho, no desenvolvimento socioeconómico;
- e. Promover a criatividade, a inovação e a investigação como factores do desenvolvimento nacional;
- f. Preparar o educando para uma constante reflexão sobre os valores espirituais, estéticos, morais e cívicos e proporcionar-lhe um equilibrado desenvolvimento físico;
- g. Reforçar a consciência e unidade nacionais;
- h. Estimular a preservação e reafirmação dos valores culturais e do património nacional.
- i. Contribuir para o conhecimento e o respeito dos Direitos do Homem e desenvolver o sentido e o espírito de tolerância e solidariedade;
- j. Fomentar a participação das populações nas actividades educativas;

Os objectivos da política educativa desdobram-se, segundo a mesma lei, nos seguintes objectivos para o Ensino Secundário (Educom, 2000):

Artigo 22º

- a. Desenvolver a capacidade de análise e despertar o espírito de pesquisa e investigação;
- b. Propiciar a aquisição do conhecimento com base na cultura humanística, científica e técnica visando nomeadamente, a sua ligação com a vida activa;
- c. Promover o domínio da Língua Portuguesa reforçando a capacidade de expressão oral e escrita;

- d. Facilitar ao aluno o entendimento dos valores fundamentais da sociedade em geral e sensibilizá-lo para os problemas da sociedade cabo-verdiana e da comunidade internacional;
- e. Garantir a orientação e formação profissional permitindo maior abertura para o mercado de trabalho, sobretudo pela via técnica;
- f. Permitir os contactos com o mundo do trabalho visando a inserção dos diplomados na vida activa;
- g. Promover o ensino de línguas estrangeiras.

Tendo em conta, a visão de Jesus (2000), o êxito da reforma educativa, depende em grande parte do professor, pois ele é um elemento-chave no funcionamento da escola, contribuindo deste modo para o sucesso ou não de todas as políticas educativas, mas convém salientar que, o êxito não depende apenas dos professores, mas da acção sincronizada destes com as famílias e as instituições da sociedade.

Hoje em dia ao professor são atribuídas diversas funções e isso leva a uma certa dificuldade em realizá-las adequadamente, daí que o professor seja considerado o responsável imediato pelas falhas do sistema educativo, sentindo-se frequentemente “perseguido” pelas exigências políticas e sociais.

Neste sentido, o próximo capítulo explica o que foi feito na recolha das opiniões dos professores referentes às condições da sua profissão.

5. Proposta de metodologia para o trabalho no terreno

A problemática escolhida para esta dissertação de mestrado levanta, como vimos, questões inerentes às questões da modernização da educação, da cultura organizacional e da motivação e satisfação no trabalho.

Especificamente, este estudo tem assim como finalidade compreender melhor certos aspectos da cultura organizacional e da motivação dos professores de Portugal e de Cabo Verde, tendo para o efeito sido realizada pesquisa empírica em duas escolas: na Ilha do Sal (Cabo Verde) e em Braga (Portugal).

Deu-se a esta parte da pesquisa uma orientação mais de tipo qualitativo, em que a técnica que se mostrou mais adequada ao trabalho foi a entrevista. A entrevista reveste, como é sabido, uma forma de interação social, que se apresenta como um diálogo assimétrico, em que uma das partes recolhe a informação que a outra livremente lhe fornece. É uma técnica amplamente utilizada, capaz de permitir o aprofundamento necessário ao tema central do estudo. Como afirmam Albarello *et al.*, (1997:89), a entrevista é o instrumento mais adequado para delimitar os sistemas de representações de valores e das normas veiculadas por um indivíduo.

Considerando a temática deste estudo, identificou-se os seguintes objectivos:

- Verificar a evolução recente do contexto de trabalho dos funcionários públicos;
- Identificar as representações dos professores face às condições de trabalho;
- Comparar o grau de satisfação/insatisfação dos professores nos dois países em questão.

5.1. Plano da investigação

O percurso metodológico do plano de investigação pode ser resumido em quatro (4) principais momentos:

- 1º Revisão da literatura relativa aos temas a desenvolver;
- 2º Construção do guião de entrevista;
- 3º Realização da entrevista a 12 professores de Cabo Verde e 20 de Braga;

4º Transcrição e análise de conteúdo das respostas.

Para a sua concretização, foram entrevistados 32 professores, pertencentes a duas escolas secundárias (Escola Secundária Olavo Moniz, na Ilha do Sal, Cabo Verde e Escola Sá de Miranda em Braga, Portugal). Dos 32 entrevistados, 12 são professores na Ilha do Sal e 20 são professores em Braga.

No caso de Cabo Verde, dos 12 participantes, 7 são do sexo feminino (58,3%), e 5 do sexo masculino (41,7%), com uma média de idade de 36,8 anos, variando entre os 25 e os 47 anos, contudo a média de idade para o sexo feminino é de 35,4 anos e para o sexo masculino 38,8 anos. Apenas 1 dos entrevistados é natural da ilha do Sal, sendo os restantes naturais das outras ilhas do arquipélago (8), de Portugal (2) e de Angola (1). Entretanto, foram escolhidos independentemente do tempo de serviço e das disciplinas que leccionam. Assim sendo, a média de anos de docência dos participantes é de 10,3 anos, variando entre os 2 e os 20 anos, sendo que o tempo médio de serviço na referida escola é de 9,6 anos, variando entre 1 e 19 anos.

Em termos de habilitações literárias, um número significativo (6) têm o grau de Bacharelato (4 são do sexo masculino e 2 do sexo feminino), 5 entrevistados possuem licenciatura (1 do sexo masculino e 4 do sexo feminino) e 1 entrevistado não concluiu o ensino universitário. Também, 7 leccionam na área de Letras e Ciências Humanas (Português, Inglês, Francês, Estudos Cabo-verdianos, História e Psicologia), 4 pertencem ao grupo das Ciências Naturais (Biologia, Física e Química) e 1 é professor de Artes.

Relativamente aos 20 participantes de Braga, 50% são do sexo masculino e 50% são do sexo feminino. Têm uma média de idade de 46,15 anos, variando entre os 27 e 59 anos, a maioria são de naturais de Braga (50%), sendo 30% dos arredores de Braga, 5% (1 caso) de Faro e os restantes 15% (3 casos) de naturalidade estrangeira (Angola, Moçambique e Brasil). Em termos da antiguidade na profissão, a amostra apresenta uma média de anos de docência de 21,6 anos, variando entre 1 e 35 anos, sendo que boa parte dos participantes (35%) trabalham na escola há menos de 5 anos e há um caso de um professor que está há 35 anos na Escola Sá de Miranda.

Do total dos participantes, 17 são licenciados (11 são do sexo feminino e 6 do sexo masculino), 2 possuem mestrado (1 do sexo feminino e 1 do sexo masculino), e há 1 professor que tem um bacharelato. Entretanto, 7 leccionam em Letras e Ciências

Humanas (Português, Francês, Inglês, História, Filosofia, Filologia Germânica), 6 pertencem ao grupo das Ciências e Matemática, 3 são professores de Artes, 3 são professores de Educação Física e Educação Tecnológica, e 1 pertence ao grupo de Informática.

5.1.1. Técnicas e instrumentos de recolha de dados

A realização das entrevistas semi-estruturadas decorreu entre Janeiro e Abril de 2009. A entrevista foi dividida em três partes. A primeira parte inclui a identificação do entrevistado (sexo, ano de nascimento, naturalidade, antiguidade na profissão e nível de escolaridade); a segunda parte questiona a cultura profissional e a motivação no trabalho (condições ambientais, relação com colegas e superiores, reconhecimento, realização, promoção, factores de desmotivação, vantagens da profissão); a terceira parte tem por objectivo saber qual a posição dos entrevistados face às reformas do sistema educativo (ver anexo).

Para esse efeito, inicialmente estabeleceu-se um contacto informal com a Directora da Escola Secundária Olavo Moniz, tendo-se esclarecido os objectivos do estudo e obtido a autorização para a realização das entrevistas. Perante uma resposta afirmativa, foram contactados alguns professores no intuito de explicar os objectivos e a relevância do estudo, e solicitar a sua participação, assegurando-lhes a total confidencialidade/anonimato dos dados. É de referir que cada entrevista realizou-se de forma individual, na sua maioria numa sala de reuniões. As entrevistas foram gravadas mediante autorização e tiveram duração, em média, de 20 minutos. Posteriormente, em Portugal, foi inicialmente necessário fazer um pedido formal de realização das entrevistas via Internet, submetendo-se o guião de entrevista ao Ministério da Educação. Após a autorização do Ministério estabeleceu-se um contacto com o Presidente do Conselho Executivo da Escola Sá de Miranda em Braga, que foi indicando alguns professores que mostraram disponibilidade para participar na investigação. As entrevistas foram igualmente gravadas, tal como aconteceu em Cabo Verde, mediante a autorização de cada participante e tiveram uma duração média de 17 minutos. As informações obtidas nas entrevistas foram integralmente transcritas e posteriormente analisadas, com recurso a um quadro simplificado de categorias e subcategorias, a que se refere a seguir.

O procedimento da análise de conteúdo, como afirmam Quivy e Campenhout (1992), “*incide sobre mensagens tão variadas como obras literárias, [...] ou relatórios de entrevistas pouco directivas. A escolha dos termos utilizados pelo locutor, a sua frequência e o seu modo de disposição, a construção do «discurso» e o seu desenvolvimento são fontes de informações a partir das quais o investigador tenta construir um conhecimento. Este pode incidir sobre o próprio locutor (por exemplo, a ideologia de um jornal, as representações de uma pessoa ou as lógicas de funcionamento de uma associação cujos documentos internos estivéssemos a estudar), ou sobre as condições sociais em que este discurso é produzido (por exemplo, um modo de socialização ou uma experiência conflituosa*” (1992: 224).

Os métodos de análise de conteúdo implicam a aplicação de processos técnicos relativamente precisos (como, por exemplo, o cálculo das frequências relativas ou das co-ocorrências dos termos utilizados). De facto, apenas a utilização de métodos construídos e estáveis permite ao investigador elaborar uma interpretação que não tome como referência os seus próprios valores e representações.

Por isso, na entrevista, a análise de conteúdo dá uma ajuda preciosa na sistematização dos dados qualitativos e no momento de interpretar esses dados, contribuindo para utilização de procedimentos estatísticos diversificados.

Figura 5: Categorias e Subcategorias da análise

	<i>Categorias</i>		
<i>Subcategorias</i>	Representação positiva	Representação negativa	Representação neutra
Condições pessoais e ambientais			
Condições organizacionais			
Condições institucionais			

A definição das categorias e das subcategorias de análise foi pensada com o intuito de sistematizar de modo simples a informação recolhida. Assim sendo, após termos lido as transcrições da entrevista, pareceu-nos adequada a separação e a comparação entre as opiniões e atitudes que revelavam ora um maior optimismo e uma imagem positiva, ora um pessimismo e uma visão de cariz negativo das condições do exercício da docência.

6. As opiniões dos professores

O registo das entrevistas será num primeiro momento analisado tendo subjacente a existência de atitudes ou opiniões que exprimem uma representação ora positiva, ora negativa da profissão docente e das condições do seu exercício. Trata-se assim de uma análise que se desdobra em 3 categorias principais, sendo a terceira (representação neutra da profissão) de tipo residual.

Mais especificamente, a profissão docente e respectivas condições surgem nesta análise desdobradas em 3 planos distintos, que vão constituir subcategorias das categorias atrás identificadas: as condições *pessoais* (sobretudo a motivação) e *ambientais*; as condições *organizacionais* (relações com colegas e direcção, reconhecimento do trabalho); as condições *institucionais* (política governamental). A figura 5 sintetiza estas categorias de análise.

6.1. Representação positiva da profissão docente

Como se pode verificar nas tabelas aqui incluídas, no contexto da representação positiva da profissão, tanto em Portugal como em Cabo Verde, foi possível identificar a presença de opiniões que se desdobram nas três subcategorias propostas: em alguns casos, os entrevistados mostram ter uma imagem favorável das condições pessoais e ambientais, das condições organizacionais, que se referem às relações com colegas e com a direcção e ainda ao reconhecimento do trabalho realizado; e das condições institucionais. Mais presente nas representações positivas da profissão docente são as referências às condições pessoais e ambientais, que foram apontadas tanto pelos participantes de Cabo Verde (com um total de 1150 palavras), como pelos de Braga (com 963 palavras – ver mais abaixo). Deste modo, pode-se desde logo verificar que a presença de um registo optimista é mais expressiva nos entrevistados cabo-verdianos do que nos portugueses.

Para uma melhor compreensão dos resultados obtidos da investigação empírica, apresentamos as respostas extraídas por cada subcategoria, de acordo com os referidos países.

i. Representação dos professores de Cabo Verde

Na primeira subcategoria *condições pessoais e ambientais*, que tem como base a motivação/realização perante o trabalho e também às referidas vantagens da profissão. A maioria dos professores deixa patente que se sentem realizados profissionalmente, uma vez que são professores porque gostam, e também mostram que a principal vantagem de se ser professor é o facto de se estar actualizado, de se estar em contacto com um público jovem, de se contribuir para a formação dos jovens e de se ter um horário flexível. Também temos aqui respostas relacionadas com o ambiente físico: temperatura ambiente, nível de ruído, disposição dos móveis e limpeza. Alguns professores (4) responderam que as condições ambientais são boas, outros referiram que são razoáveis e que melhoraram bastante, salientando que essas condições são importantes para a realização do trabalho.

A segunda subcategoria *condições organizacionais* faz menção ao reconhecimento do trabalho realizado e ao relacionamento entre colegas e direcção. Embora alguns professores afirmem ter reconhecimento apenas da parte dos colegas, a maioria dos professores cabo-verdianos sentem-se reconhecidos pelo conjunto de alunos e colegas. Relativamente ao relacionamento, todos os professores entrevistados frisaram que nunca tiveram desentendimentos graves com os seus colegas, nem com os seus superiores. Não obstante, alguns salientam terem tido pequenos desentendimentos devido a divergências de opiniões.

A subcategoria das *condições institucionais* é utilizada, quando é feita referência à política governamental, como a questão de pertencer ao quadro ou não e a reforma no sistema educativo tendo em conta: a autonomia, a reforma da avaliação e dos currículos.

Metade dos participantes, deixam transparecer que, o facto de serem ou não professores de quadro, não interfere no desempenho das suas actividades, porque o importante é ser professor e ensinar os alunos. Evidencia-se deste modo, a tal motivação pessoal e o gosto pela profissão. Porém, alguns professores de Cabo Verde (5), são da opinião que as escolas têm alguma autonomia sendo este o objectivo do governo, embora não esteja a ser conseguido na sua totalidade devido a falta de fundos das escolas. No que se refere à reforma nas áreas de avaliação e currículos, encontra-se um

número insignificante de professores (2), que demonstram-se uma certa satisfação com a reforma, principalmente na área de avaliação, afirmando que as mudanças são boas.

ii. Representação dos professores de Braga

Na primeira subcategoria *condições pessoais e ambientais*, também pode-se verificar que a maioria dos professores de Braga afirmam estar motivados, porque fazem o que gostam, salientando que as principais vantagens da profissão docente, é o facto de estarem sempre actualizados, contribuírem para a formação das novas gerações, trabalharem anualmente com tipologias de alunos diferentes e sempre jovens, a flexibilidade de horário e também, a experiência que ganham na relação com colegas e alunos. Dentro desta subcategoria, existem professores, que tendo em geral uma opinião negativa em relação às condições ambientais, devido ao facto do edifício da escola ser bastante antigo, mostraram todavia uma certa satisfação face a certos aspectos específicos, como a limpeza.

Na subcategoria das *condições organizacionais*, encontram-se alguns professores de Braga, uma minoria de sete, que afirmam sentirem-se reconhecidos pelos alunos e colegas. Relativamente ao relacionamento, os professores bracarenses partilham com os colegas cabo-verdianos, a ausência de desentendimentos graves com colegas e os seus superiores, salientando apenas pequenos desentendimentos de opinião.

Na última subcategoria, as *condições institucionais*, metade dos participantes de Braga, relativamente ao facto dos professores serem de quadro ou não, são da opinião que este facto, não interfere no desempenho das suas actividades, salientando mais uma vez, que o importante é ser-se professor e ensinar os alunos. Encontramos também, alguns professores (3) que são da opinião que as escolas têm certa autonomia e que é esse o objectivo do governo.

No que se refere à reforma nas áreas de avaliação e currículos, encontra-se um número insignificante de professores (3) que demonstram uma certa satisfação com a reforma, principalmente na área de avaliação, afirmando que a avaliação é das mais justas possíveis.

É notório, que em certos casos há uma apreciação positiva de algumas mudanças em curso e mesmo da actuação da tutela governamental em certos domínios, o que confere uma certa diversidade ao conjunto das respostas. A salientar que, em termos comparativos, a apreciação positiva do relacionamento com colegas e superiores, não ocupa parte significativa das declarações dos entrevistados portugueses, o que indicia, o tom mais negativo que marca a generalidade destas opiniões.

Tabela 6: Categorização dos dados: representação positiva em Cabo Verde

Subcategoria	Exemplos	Nº de palavras
Condições pessoais (motivação) e ambientais	<p>“Quando é professor de carreira sente-se sempre motivado porque é a carreira que escolheu. É a coisa que eu gosto, eu acho que o dinheiro não afecta em nada” p2</p> <p>“Sinto-me realizado porque o ensino desde sempre foi algo que me despertou interesse” p4</p> <p>“Sinto-me realizado porque faço o que gosto” p8</p> <p>“Relativamente à realização, tem a ver com questão pessoal, eu gosto de dar aula, é aquilo que sei fazer” p5</p> <p>“Eu sou professora, como já tinha dito há 20 anos, porque gosto e é uma coisa que eu faço com muito prazer” p10</p> <p>“Faço aquilo que gosto, para mim é uma profissão que está sempre no meio de pessoas jovens e é uma profissão que a pessoa nunca estagna em estar sempre actualizado” p9</p> <p>“Condições ambientais boas (...) são importantes para a realização do trabalho” p2</p> <p>“Qualitativamente avalio como sendo razoáveis (...) e são sem dúvidas importantes” p4</p> <p>“São boas, com certeza que são importantes” p7</p>	1150
Condições organizacionais: relações com colegas e direcção; reconhecimento do trabalho	<p>“Nunca tive desentendimento nem com superiores e nem com os colegas” p10</p> <p>“No meu caso nunca tive problemas de grande dimensão, sou uma pessoa fácil de se lidar” p2</p> <p>“Até então nada, com os colegas procuro sempre evitar que haja flexões que atrapalha o trabalho, que haja um bom ambiente entre nós” p4</p> <p>“Sou reconhecido pelo trabalho que tenho desempenhado e isso deixa-me bastante satisfeito” p1</p> <p>“Eu tenho reconhecimento disso por parte dos alunos e dos professores, do director, do Ministério da Educação. Eu sou avaliado todos os anos e tenho-as nas cimeiras, porque os outros professores são avaliados todos os anos e tenho sempre boas notas, fico contente por eles terem me classificado dessa forma, os alunos também reconhecem o meu desempenho, dão-me motivação” p2</p> <p>“Sou bastante reconhecido pelos meus alunos e pelos meus colegas” p5</p>	542
Condições sócio-institucionais: meio envolvente e política governamental	<p>“Acho que sim, com a propina consegue gerir a escola de forma autónoma” p7</p> <p>“É assim, na minha óptica em termos de avaliação eu acho que as mudanças estão boas, positivas, agora depende das perspectivas de cada um” p9</p> <p>“Eu acho que o Ministério de Educação quer a autonomia das escolas e as escolas são autónomas para escolher “n” coisas, mas também muitas vezes sabemos que só deixar a cargo das escolas algumas funções como a escolha dos professores, eu acho que aí temos algum problema e cabe sim ao Ministério de Educação escolher os professores, mas eu acho que esse objectivo em parte está a ser conseguido quando fala-se por exemplo dos projectos aqui nas escolas de apoio aos mais carenciados mesmo aqueles que não são apoiados pelo ICASE a escola consegue fazer trabalho, eu acho que uma escola só se consegue criar quando ela tem em mão, por exemplo, na parte financeira quando ela tem 2000 escudos ela tem de saber gerir esse dinheiro” p3</p> <p>“Bom em termos de, se tivermos a falar da gestão da escola, financeira (...) e administrativa parece-me que sim (...). Eu creio que o objectivo é mesmo isso de dar autonomia às escolas para que a própria escola e o conselho directivo consiga a melhor utilização dos meios da escola e de alguma forma conseguir arrecadar meios para todos os aspectos da escola, principalmente os pedagógicos” p11</p>	1045
	Total de palavras	2737

Tabela 7: Categorização dos dados: representação positiva em Portugal

Subcategoria	Exemplos	Nº de palavras
Condições pessoais (motivação) e ambientais	<p>“Hum! Eu motivada estou, porque escolhi isso porque gosto” p14</p> <p>“A que eu considero principal vantagem é trabalhar anualmente com tipos de pessoas diferentes, quando digo pessoas estou a referir a alunos” p 15</p> <p>“Quanto a realização na profissão gosto bastante” p24</p> <p>“Sei lá! São tantas. A principal para quem realmente gosta não há outra coisa como ser professor, a vantagem do contacto humano que nós temos, a experiência que nós ganhamos tanto com os nossos colegas, como com os alunos” p26</p> <p>“Bom! Olha, eu faço aquilo que tenho a fazer, e respondo por mim, não é, e fico contente com aquilo que faço. Agora eu estou contente com o meu trabalho” p28</p> <p>“Sinto bastante realizado, porque é o que eu gosto de ensinar a disciplina que lecciono, que é o português” p30</p> <p>“Na escola, normalmente sinto-me motivado” p32.</p> <p>“Quanto à limpeza acho que não há assim nada a dizer. Sim são importantes e muito” p15</p> <p>“Em termos de limpeza nós não podemos queixar” p16</p> <p>“Ah! São boas. Não posso queixar” p22</p> <p>“O nível de ruído é razoável, disposição dos móveis é razoável, limpeza é razoável” p23</p> <p>“Limpeza ótima” p24</p>	963
Condições organizacionais: relações com colegas e direcção; reconhecimento do trabalho	<p>“Não, de gravidade assim não, desentendimento normais devido à divergência do ponto de vista sim, mas que se possa considerar grave que levassem as pessoas a deixarem de se falarem não, não” p14</p> <p>“Com colegas e com superiores, não, não” p19</p> <p>“Já tive discordâncias, mas sei confrontar ideias mas nada de desentendimento grave” p27</p> <p>“Nunca tive desentendimento nem com colegas e nem com superiores” p30</p> <p>“Não, desentendimento graves não, mas divergência acho que há em todas as profissões” p31</p> <p>“Não tenho nada a dizer, estou satisfeita com o trabalho que faço e sei que sou reconhecida entre os colegas e o ministério de educação” p13</p> <p>“Não posso queixar porque me sinto bem menos reconhecido pelos pais mas isso para progressão interna está tudo bem” p16</p> <p>“Sinto-me reconhecida entre os colegas” p20</p> <p>“Reconhecimento que o professor pode sentir é quando os alunos ficam satisfeitos com o trabalho do professor” p25</p> <p>“Sinto-me reconhecido pelo trabalho que faço, tanto pelos alunos como pelos meus colegas, não tenho razões de queixas” p26</p> <p>“Em termos de escola acho que nós somos reconhecidos” p30</p>	234
Condições institucionais: meio envolvente e política governamental	<p>“Estou aberta a essas mudanças e tento aplicá-las com critérios que nos fornecem e esperemos que dêem resultado” p15</p> <p>“A avaliação, nós cá na escola, pelo menos no nosso departamento temos um tipo de avaliação que é bastante justa em que todos os testes que são feitos ao longo do ano contam, isto é, no terceiro período o primeiro teste feito do primeiro período ainda não entra na avaliação, portanto nós temos um sistema de avaliação penso que é um dos mais justos possíveis” p16</p> <p>“Hum! Eu penso que sim. (...) Sinceramente ainda não pensei sobre isso. Penso que o objectivo é mesmo aquilo que está à vista, que a ministra faz questão de demonstrar” p24</p> <p>“Penso que não, penso que as pessoas que se empenham, o facto de serem ou não de quadro, não são motivo principal para alterar o desempenho dos professores” p32</p>	639
	Total de palavras	1836

6.2. *Representação negativa da profissão docente*

No que concerne às representações de sentido mais negativo ou pessimista face à profissão, foi obtido um total de 5373 palavras expressas pelos participantes de Cabo Verde, ao passo que para os participantes de Braga foi obtido um total de 6570 palavras.

Nestes resultados pode-se desde logo verificar que, a subcategoria que está mais presente nas representações negativas é a das condições institucionais, no que se refere sobretudo às políticas governamentais, isto para os entrevistados de ambas as nacionalidades. Contudo, os entrevistados portugueses exprimiram, como veremos mais adiante, uma opinião aparentemente mais negativa em relação às condições de trabalho, embora, no caso concreto das condições institucionais, os professores cabo-verdianos tendem a concentrar nestes aspectos a sua apreciação mais negativa.

i. Representações dos professores de Cabo Verde

Para a primeira subcategoria as *condições pessoais*, é de salientar que a maioria dos professores cabo-verdianos concordam que a falta de motivação é um dos grandes problemas no ensino, citando alguns dos principais factores desse défice de motivação: as salas numerosas, insuficiência de materiais/condições, baixa remuneração, a falta de promoção/progressão de carreira; falta de valorização e de reconhecimento a nível do Ministério da Educação; alunos indisciplinados, desinteressados/desmotivados e o excesso de tarefas fora de escola. Um número signficante de professores (9) demonstram-se insatisfeitos, afirmando que as condições não são as melhores, nem muito favoráveis, uma vez que, a escola situa-se numa zona um pouco descampada; a temperatura no verão é elevada; as salas de aulas são pequenas e com muitos alunos; o problema da iluminação que dificulta a visibilidade no quadro levando os alunos a mudarem-se de um lado para o outro durante as aulas; o barulho que os alunos fazem no pátio da escola e muita poeira devido ao vento.

Quanto à subcategoria *condições organizacionais*, pode-se verificar que não houve uma representação negativa face às relações entre os colegas e superiores. Deste modo, no que toca ao reconhecimento, constata-se que seis dos professores de Cabo Verde reclamam da falta de reconhecimento, por parte do Ministério da Educação e da

própria sociedade, chegando mesmo a afirmar não serem reconhecidos como deveriam pela sociedade.

Na subcategoria *condições institucionais*, encontra-se a política governamental e no que se refere à questão de promoção, nota-se uma insatisfação por parte de todos os professores. Na sua maioria afirmam, que a questão de promoção é quase inexistente, sendo o processo muito lento, e alguns chegam a apontar que a promoção surge apenas para os mais íntimos da direcção.

No total de entrevistados, metade dos professores cabo-verdianos é de opinião que o facto de ser de quadro ou não, afecta no desempenho das actividades, porque os professores de quadro têm mais regalias e, os que não são de quadro sentem-se inseguros/instáveis.

Constata-se que, a maioria dos professores cabo-verdianos (sete) acham que o objectivo do governo em atribuir maior autonomia às escolas, não foi efectivamente conseguido, e que algumas escolas têm autonomia mas não na sua totalidade, uma vez que quase tudo continua centrado no Ministério de Educação. Também salientaram que, e para além do objectivo governamental de se atribuir maior autonomia às escolas, existem outras razões por detrás, sobretudo numa estratégia económica e também atribuir maior responsabilidade a todos os intervenientes da escola. Ainda, face à reforma nas áreas da avaliação e dos currículos, quase todos os professores, à excepção de dois, deixaram transparecer a sua insatisfação. Ou seja, a falta de concordância a reforma implementada, queixando-se que o sistema facilita muito, que os alunos por isso, têm menos conhecimento, transitando de ano sem saber o essencial, apontando ainda à repetição constante de programas, queixando-se na sua essência à perda de rigor e qualidade de ensino.

ii. Representação dos professores de Braga

Nas categorias das *condições pessoais e ambientais*, um número pouco significativo de professores afirmam que não sentem-se realizados com a profissão “*não me sinto realizado, se soubesse o que sei não tinha vindo para essa área*” (p19). A maioria dos professores, consideram como principais factores da falta de motivação: as salas numerosas; insuficiência de materiais/condições; baixa remuneração; a falta de promoção/progressão na carreira; falta de valorização e de reconhecimento a nível do Ministério da Educação; alunos indisciplinados e desinteressados/desmotivados;

excesso de tarefas fora de escola; a burocracia; falta de subsídios; profissão cansativa e desgastante; a situação actual do ensino; a falta de alternativa e vocação.

Ainda dentro desta subcategoria, os participantes de braga, à excepção de um professor, afirmaram que as condições ambientais em geral não são agradáveis, ou seja, são más, devido ao facto da escola ser antiga, a temperatura é muito fria no inverno e muito quente no verão e também o facto de a escola encontrar-se em obra.

Quanto à *subcategoria condições organizacionais*, pode-se verificar que não houve uma representação negativa face às relações com colegas e superiores. Entretanto, a falta de reconhecimento, é motivo de queixa pela maioria dos professores de Braga (treze), frisando que ninguém reconhece/valoriza minimamente o trabalho que desempenham, ou seja, não têm por hábito elogiar os trabalhos dos professores.

Na subcategoria *condições institucionais*, quanto à promoção, nota-se uma insatisfação por parte de todos os professores, a maioria afirmam que a questão de promoção não existe, alguns referem que só há promoção para quem pertence ao quadro. Do total dos professores entrevistados, 50% dos professores de Braga concordam que o facto de ser ou não de quadro, afecta no desempenho das actividades, porque os professores de quadro têm mais regalias e os que não são de quadro sentem-se inseguros/instáveis, andam sempre a mudar de escola, e isso de uma certa forma leva ao desinteresse/desmotivação perante a profissão.

Constata-se também, que os professores de Braga à excepção de dois, afirmaram que as escolas não são autónomas e que os professores querem autonomia, mas não estão preparados para exercê-la. E ainda, realçaram que para além desse objectivo, existem outras por detrás como: económico, poderes políticos e a tentativa de maior controlo do trabalho que os professores desempenham.

Face à reforma nas áreas da avaliação e dos currículos, quase todos os professores, à excepção de três, demonstraram as suas insatisfações, ou seja, a falta de concordância com a reforma, queixando-se da falta de cultura de rigor e de exigência, na medida em que, há uma repetição constante de programas, as salas cada vez mais numerosas, os alunos sabem cada vez menos e os professores estão mais benévolos em termos de classificações.

Tabela 8: Categorização dos dados: representação negativa em Cabo Verde

Subcategoria	Exemplo	Nº de palavras
Condições pessoais (motivação) e ambientais	<p>“Um pouco desumano, falta tornar as salas num espaço mais agradável, poderiam estar mais estruturadas (...) Isso é óbvio, quanto melhor te sentires num ambiente mais produzes” p6</p> <p>“(…) Não são as melhores, as salas são pequenas e com muitos alunos (...) são importantes (...) torna-se de uma certa forma um desconforto na aula” p11</p> <p>“Aspectos naturais e geográfico da escola não muito favoráveis (...) Quando faz vento é muito pó e isso desmotiva” p12</p> <p>“Os principais factores da falta de motivação são a baixa remuneração, a falta de promoção/progressão e do reconhecimento” p6</p> <p>“Os principais factores que eu acho que o professor cabo-verdiano tem é o facto de ter pouco estatuto na escola, não tem disponibilidade de computadores, uma biblioteca à altura, falta de recursos, o facto da autonomia, a escola deveria ser um pouco autónoma. Outra questão é a de remuneração, falta de valorização” p9</p>	1943
Condições organizacionais: relações com colegas e direcção; reconhecimento do trabalho	<p>“Quanto ao reconhecimento, importante é fazer o meu trabalho e reconhecimento interno não existe, só que claro sabe sempre quem trabalha” p3</p> <p>“Reconhecimento é extremamente pessoal, a conclusão que eu tiro é que aqui ninguém dá valor àquilo que o professor faz, a não ser os próprios professores, caso contrário ninguém dá” p4</p> <p>“A minha profissão é uma profissão muito ingrata. Ela é base de tudo, (...) a minha profissão não é bem reconhecida. Ser professor é uma coisa que não tem valor na nossa sociedade, pode até ser que noutro país é uma profissão bem aceite, mas aqui não” p10</p>	173
Condições institucionais: política governamental	<p>“Primeiro de tudo acho que os alunos estão a ser facilitados, as matérias estão a ser mais acessíveis do que antigamente. Em relação à avaliação, os alunos têm mais facilidade para transitar de ano” p7</p> <p>“Todo o sistema de avaliação facilita, acho que essas reformas só têm piorado a qualidade do ensino, os alunos têm cada vez menos conhecimento, transitam de ano mas na realidade não sabem quase nada devido ao sistema de avaliação, só estudam para os testes” p12</p> <p>“Quanto às promoções por residir na ilha do Sal nós somos afectados negativamente pela distância, os professores que ficam próximos do Ministério da Educação têm mais acesso aos seus superiores, falar directamente com seus superiores e os seus casos serem resolvidos, mas na ilha do Sal, eu sou a professora mais antiga e nunca fui promovida não sei o porquê, portanto não reconheço isso positivamente e fico triste por isso” p10</p> <p>“Fala-se dessa autonomia, mas tudo continua centrado no Ministério da Educação, portanto eles continuam a controlar tudo. Pelo menos tentam controlar mas acho que esse controlo não se revela eficaz, mas há a intenção de ser um centro quase que total. (...) as escolas ganharam alguma autonomia, nomeadamente através da assembleia da escola, mas isso na prática também não funciona porque as pessoas não estão preparados para isso” p1</p>	4304
	Total de palavras	5375

Tabela 9: Categorização dos dados: representação negativa em Portugal

Subcategoria	Exemplos	Nº de palavras
Condições pessoais (motivação) e ambientais	<p>“Em todas as profissões há pessoas motivadas e outras não. Um dos factores, como já tinha referido anteriormente é o deslocar a nível nacional, estar longe da família, é isso o principal problema” p15</p> <p>“Quanto à realização do meu trabalho, tenho notado é que tenho andado de escola para escola, isso não é bom nem para mim e nem para os alunos” p18</p> <p>“Quanto à realização vejo-me sempre desmotivada (risos). Porque sou bem profissional. Eu gosto imenso de ensinar, mas não aos miúdos que não querem, enfim há a questão da matemática, portanto está difícil mesmo” p22</p> <p>“Há muitos professores desmotivados no ensino por falta de condições, há muitos outros factores, alguns acham que não ganham o suficiente, portanto acho que são esses os factores fundamentais” p23</p> <p>“Já senti mais realizada, gosto muito de ensinar só que as condições estão cada vez piores, há problemas que levam à falta de motivação” p25</p> <p>“Essa escola já é muito antiga há algumas dificuldades, em termos de temperatura é o que sabemos no inverno é muito frio no verão é muito calor. Disposição dos móveis, temos bastante cuidado em arrumar o nosso trabalho principalmente na minha área. Quanto à limpeza acho que não há assim nada a dizer” p15</p> <p>“Ruído é muito, também a escola é velhinha, a nível de temperatura é muito frio, principalmente a minha área que trabalha na rua” p19</p> <p>“Então a escola está em obras, não é?(...) As salas são geladas, ruído também infelizmente nós temos com as obras” p25</p>	2533
Condições organizacionais: relações com colegas e direcção; reconhecimento do trabalho	<p>“Acho que não somos reconhecidos minimamente pelo trabalho que desenvolvemos na minha opinião, por parte dos alunos acho que é automático agora por parte dos superiores não somos minimamente reconhecidos” p15</p> <p>“Satisfeita até ao ano passado, agora as coisas começaram a piorar, tendo em conta as avaliações que nos querem impor, mas até ao ano passado porque as coisas eram reconhecidas não é, agora tenho medo que as coisas comecem a ser um bocado competitivas e menos por méritos do que por outros factos” p23</p> <p>“Em termos da escola como organização, eu acho que têm algumas possibilidades de mostrar o reconhecimento do trabalho dos funcionários, não é? Penso que a escola não tem utilizado instrumentos para reconhecer o trabalho dos seus professores, e nesse aspecto eu sinto que não tenho visto o meu trabalho reconhecido” p27</p> <p>“Agora em termos sociais o professor neste momento não é muito reconhecido porque parece que não há o interesse pelo saber, pelo ensino, embora pelo que sei as pessoas acham que é uma profissão bastante honesta, os professores são considerados boas pessoas socialmente” p30</p>	410
Condições institucionais: meio envolvente e política governamental	<p>“Face aos últimos processos de promoções internas, não concordo minimamente” p15</p> <p>“Se dizem que há autonomia na escola, eu não vejo nenhuma porque todos recebemos ordens, façam assim, façam isto. Sem dúvida nenhuma, sobretudo políticos, isto é controlar o mais possível a situação” p16</p> <p>“Eu acho que não. Acho que há outros objectivos sim, com esta alteração do modelo de gestão o objectivo é de poupar, na minha opinião é mais isso” p18</p> <p>“Eu penso que tem sido negativo, negativo do todo porque estamos num aspecto em que damos mais valores aos saberes-fazeres do que ao próprio saber, se não sabemos saber não sabemos fazer. Na avaliação, eles querem que todos passem, arranja-se critérios para que todos passem” p19</p> <p>“Ando um bocadinho desencantado com o que está a acontecer, os currículos não estão adequados, são demasiadas disciplinas de expressão, não há coerência e a avaliação dos alunos é cada vez mais permissiva, mais fácil” p29</p> <p>“Os currículos são bastantes ambiciosos, bastante extensos. Na avaliação dos alunos, lidamos com alunos cada vez menos preparados e que tem de se fazer um esforço acrescido para ir ao encontro das necessidades deles” p32</p>	3627
	Total de palavras	6570

6.3. *Representação neutra da profissão docente*

Para além das opiniões e atitudes acima referidas, devemos ainda mencionar um conjunto de passagens das entrevistas onde prevalece uma posição neutra, aqui tecnicamente tida como residual, já que era necessário garantir a exaustividade do quadro geral de categorias, abrangendo todo o *corpus* da análise.

Globalmente, atribuímos esta neutralidade a respostas a questões como as que perguntavam: “Deverá o governo intervir mais nestas áreas (currículos e avaliação), ou deverá cada escola ter mais autonomia para fazê-lo?”; e também: “Na sua opinião, qual a intervenção no sector educativo que deveria ser a principal prioridade do governo?”. Neste sentido, apresentamos também alguma reflexão específica acerca destas questões e das respostas que obtivemos.

No que se refere aos professores de Cabo Verde temos um total de 2037 palavras que exprimem posições neutras. Face à questão de quem deve intervir nas áreas dos currículos e da avaliação, vemos que a maioria dos participantes (6) frisa que o governo e a escola devem intervir em conjunto nestas áreas, ou seja, o governo deve pedir opinião aos professores, uma vez que são eles que estão no campo; em seguida, quatro participantes acham que é o governo que deve intervir e os restantes referem que cabe à escola ter autonomia para tal intervenção. A representação neutra perante a política governamental justifica-se devido ao facto de haver dois participantes que, apesar de leccionarem em Cabo Verde há mais de oito anos, não manifestaram atitudes nem positivas nem negativas face à questão de promoções internas, uma vez que não são professores do quadro cabo-verdiano mas agentes de cooperação. No que concerne à prioridade a assumir pelo governo, dos 12 participantes de Cabo Verde, 5 são de opinião que o governo deveria dar mais atenção ao ensino básico, introduzindo novas disciplinas de modo a ter alunos mais capacitados no ensino secundário, em seguida, 4 entrevistados acham que se deveriam reformular o currículo e a avaliação, tendo em conta a realidade de Cabo Verde. Assim sendo, sintetizamos na tabela nº 10 algumas das sugestões dos entrevistados.

Tabela 10: Principal prioridade do governo para os entrevistados de Cabo Verde

“Reformular currículo e avaliação, tendo em conta a realidade de Cabo Verde”	4
“Dar mais atenção ao ensino básico, introduzir novas disciplinas”	5
“Disciplina, (...) incutir nas crianças desde pequenas o valor de educação”	2
“Criar técnicos capazes, com conhecimento da área para fazer reforma”	1
“Ordenados iguais”	1
“Dar mais atenção aos professores, fazer escolas adequadas à reforma e dar muita atenção às crianças que bem cedo abandonam as escolas”	1
“Controlar e saber dar inclusão aos alunos transferidos”	1
“Qualidade dos docentes que estão a sair do ensino superior para poder equilibrar a qualidade do ensino”	1

Destacamos em seguida algumas destas declarações.

“Currículo e consequente avaliação (...). Estamos a precisar de uma reforma profunda, porque está-se a tentar adaptar reformas feitas na Europa ou nos EUA, mas que não se enquadram à nossa realidade. É preciso pensar em termos de currículo mas pensar na nossa realidade também e arranjar um modelo que adequo a essa realidade. Eu acho que se deveria dar mais atenção ao ensino básico”. P1

“ (...) Acho que o governo deverá dar prioridade ao ensino básico, introduzir disciplinas novas como por exemplo: educação sexual” P7

“A nível curricular e a nível das disciplinas porque por exemplo, os nossos alunos são indisciplinados e a nível curricular porque o nosso é desvalorizado” P8

“Em Cabo Verde, neste momento, eu acho que deve ser a qualidade dos docentes que estão a sair do ensino superior de maneira a ter equilíbrio em termos de qualidade no ensino, pelo menos em Cabo Verde, agora com o ensino superior aqui, que está em fase de placenta, eu acho que devem crescer na qualidade e não na quantidade, principalmente a nível da língua portuguesa, ter em conta a vivência de Cabo Verde” P9

“Bom! na educação, primeiro para dizer que a educação desde pequeno, no ensino básico deviam tomar atenção mais no ensino básico e incutir nas crianças logo pequeno um valor de educação, o valor de estudar todas as áreas científicas, quer as de língua, todas com o mesmo nível e aí logo pequeno já vão ter uma abertura para dizer que esta parte que eu gosto, é este assunto que vou trabalhar, conseguir um dia ir para o seu ramo. Aí que é principal que eles aprendem, deviam ensinar línguas logo no primeiro ano ou no segundo ano, porque é aí que aprendam mais depressa todas as línguas possíveis, portanto mais cuidado não nos alunos, mas no ensino básico” P11

Relativamente aos entrevistados de Braga, resultou um total de 2648 palavras associadas a uma representação neutra das condições da profissão docente, em que a maioria corresponde à identificação de qual deveria ser a prioridade do governo, seguida da menção à autonomia para se intervir nas áreas dos currículos e da avaliação.

A representação neutra da política governamental resulta de ter sido entrevistada uma professora de início de carreira que, no momento da entrevista, não tinha uma opinião formada sobre o assunto. Entretanto, no que toca à autonomia para intervir nas áreas dos currículos e da avaliação, a maioria dos participantes (15) é de opinião que a escola deveria ter mais autonomia para intervir nas referidas áreas, ao passo que 3 participantes afirmam que tanto a escola como o governo devem intervir e 2 participantes acham que deve ser o governo a intervir. Quanto à prioridade a assumir pelo governo, como se pode verificar na tabela nº 11, entre os 20 entrevistados, 5 frisaram que o governo deveria intervir a nível dos programas e avaliação, reformular, pautar o ensino para uma cultura de rigor e de exigência.

Tabela 11: Principal prioridade do governo para os entrevistados de Braga

“Intervir a nível dos programas e avaliação, reformulá-los, pautar o ensino para uma cultura de rigor, de exigências”.	5
“Promover educação dos pais, investir numa boa formação das crianças paralela ao trabalho”	4
“Começar pelo ensino básico 1ºciclo, porque os alunos chegam ao secundário mal preparados”	2
“Mudar o estatuto dos alunos, exigir mais disciplina, mais esforço”	2
“Postar na formação, na motivação, na estabilidade entre o corpo docente ”	2
“Diversificar cursos”	1
“Unificar os ciclos, encontrar um modelo que nos indique o que os alunos andam a fazer de forma a dar continuidade na formação dos alunos de um ciclo para outro”	1
“Formação de lideranças fortes para haver alteração nas organizações”	1
“Renovação do parque escolar, depois fazer turmas com menos alunos”	1

Destacamos em seguida algumas destas declarações.

“Na educação? A formação das crianças, uma educação. Porque o que eu penso é que se as crianças venham mal formadas não há possibilidades de eles poderem melhorar. Acho que devia começar com uma formação paralela ao trabalho, fazer isso junto dos pais. Haver uma área que pudesse integrar juntamente com os pais e com os professores fazer uma educação e formação paralela para os alunos”.

P13

“Devia diversificar cursos, definir critérios, definir bem os cursos profissionais, os meninos bons para superior para além de Bolonha e menos bons para Bolonha e os mais fraquinhos ficam por aí abaixo”.

P17

“(…) A reforma que está a ser feita deveria ter começado há muito tempo, acho que a principal prioridade devia ser na avaliação dos alunos, devia exigir mais dos alunos, ou seja, mais rigor na

avaliação dos alunos, uma vez que cada vez mais temos alunos que chegam mudam de ciclo mas não sabem quase nada”. P23

“Começar por baixo, do primeiro ciclo, portanto dar mais condições às escolas, aos professores, dar mais atenção ao primeiro ciclo que é a base do ensino e é a partir daí que nós construímos a personalidade e começamos também a construir percurso dos alunos”. P31

“Hum! Tem vindo a ser feita a renovação do parque escolar no caso em que antes as escolas estavam bastantes desagradadas, a renovação do parque escolar é uma das prioridades que acho que está a ser bem seguida pelo governo, depois acho que deveriam reformular os currículos que estão extremamente longos e com conteúdos bastantes extensos e que dificulta bastante o ensino qualitativamente e para dar uma melhor preparação aos alunos exige muito, é difícil cumprir os currículos e ter alunos igualmente preparados, por outro lado as turmas são mais numerosas e deviam fazer turmas com máximo 20 alunos”. P32

Em suma, os dados recolhidos apontam que em ambos os países predomina uma imagem negativa, em relação às condições da carreira de docente, com especial saliência para o caso dos professores de Braga. Constata-se que mais presentes nas representações positivas da profissão docente são as referências às condições pessoais e ambientais, principalmente as pessoais que foram apontados tanto pelos participantes de Cabo Verde, como pelos de Braga. Contudo, tanto os professores de Braga como os de Cabo Verde demonstraram ter um bom relacionamento entre os colegas e direcção.

Na representação negativa, verifica-se que a subcategoria que mais contribuiu para essa representação é a das condições institucionais. Os portugueses apresentam uma representação globalmente negativa das suas condições de trabalho, embora os cabo-verdianos tendam a concentrar uma apreciação mais negativa face às condições institucionais.

Mais presente nas representações neutras são as referências à identificação de qual deveria ser a prioridade do governo, em que a maioria dos professores de Cabo Verde é de opinião que o governo deveria dar mais atenção ao ensino básico, introduzindo novas disciplinas, em seguida reformular o currículo e avaliação tendo em conta a realidade do país, enquanto que, a maioria dos professores de Braga acham que o governo deveria intervir a nível dos programas e avaliação, reformular, pautar o ensino para uma cultura de rigor e exigência.

6.4. Análise global quantitativa

Para uma melhor compreensão dos resultados, as tabelas 12 e 13 ilustram a síntese da contagem de palavras que expressam, para cada participante e para a sua totalidade, o modo como tenderam, ao longo das entrevistas, a representar a sua profissão, aqui visto na óptica de uma alternativa entre imagens positivas, negativas e neutras.

A tabela nº 12 demonstra que a totalidade das palavras expressas pelos participantes de Cabo Verde face às condições da sua profissão foram de 10149. Do total das palavras, como podemos verificar, a sua maioria corresponde às representações negativas feitas pelos professores, com 5375 números de palavras (53%), seguidamente as representações positivas, com 2737 palavras (27%) e as restantes palavras para as representações neutras (20,1%).

Tabela 12: Síntese da representação da profissão docente pelos entrevistados de Cabo Verde

	<i>Representação positiva</i>	<i>%</i>	<i>Representação negativa</i>	<i>%</i>	<i>Representação neutra</i>	<i>%</i>	<i>Total de palavras</i>
<i>P1</i>	237	22,9	679	66,5	120	11,6	1036
<i>P2</i>	385	27,6	639	45,8	370	26,5	1394
<i>P3</i>	301	39,9	323	42,8	131	17,3	755
<i>P4</i>	364	28,2	748	57,9	180	13,9	1292
<i>P5</i>	162	21,6	440	58,7	148	19,7	750
<i>P6</i>	115	14,6	507	64,6	163	20,8	785
<i>P7</i>	43	20,6	104	49,8	62	29,7	209
<i>P8</i>	93	24,9	233	62,5	47	12,6	373
<i>P9</i>	329	36,8	399	44,6	167	18,7	895
<i>P10</i>	237	24,8	453	47,4	266	27,8	956
<i>P11</i>	313	27,1	592	51,3	249	21,6	1154
<i>P12</i>	158	28,7	258	46,9	134	24,4	550
<i>Total/Média</i>	2737	27	5375	53	2037	20,1	10149

Tabela 13: Síntese da representação da profissão docente pelos entrevistados de Portugal

	<i>Representação positiva</i>	%	<i>Representação negativa</i>	%	<i>Representação neutra</i>	%	<i>Total de palavras</i>
<i>P13</i>	109	20,9	310	59,4	103	19,7	522
<i>P14</i>	333	20,8	903	56,3	367	22,9	1603
<i>P15</i>	51	13,7	243	65,5	77	20,7	371
<i>P16</i>	156	40	205	48,6	61	14,4	422
<i>P17</i>	3	1,0	190	65,1	99	33,9	292
<i>P18</i>	4	0,99	326	80,1	77	18,9	407
<i>P19</i>	51	11,6	348	79,3	40	9,1	439
<i>P20</i>	140	29,7	229	48,5	103	21,8	472
<i>P21</i>	88	12,8	421	61,6	176	25,7	685
<i>P22</i>	33	12,5	187	71,1	43	16,3	263
<i>P23</i>	42	12,4	233	68,9	63	18,6	338
<i>P24</i>	57	19,6	78	26,9	155	53,4	290
<i>P25</i>	52	12,8	221	54,6	132	32,6	405
<i>P26</i>	62	7,0	573	65,1	245	27,8	880
<i>P27</i>	269	34,7	258	33,3	248	32	775
<i>P28</i>	90	22,1	267	65,6	50	12,3	407
<i>P29</i>	4	0,91	295	67,5	138	31,6	437
<i>P30</i>	87	7,8	756	67,7	274	24,5	1117
<i>P31</i>	112	20,6	346	63,6	86	15,8	544
<i>P32</i>	93	24,1	181	47,0	111	28,8	385
<i>Total/Média</i>	1836	16,6	6570	59,4	2648	24	11054

No que toca à tabela nº 13, pôde-se apurar um total de 11054 palavras destes entrevistados, sendo que 6570 palavras (59,4%) correspondem a uma representação negativa da sua profissão ou das condições e apenas 1836 palavras (16,6%) remetem para uma imagem positiva. Contudo, uma percentagem também significativa (24%) remete para uma representação neutra face à profissão.

É de evidenciar que embora, nesta amostra, a maioria dos participantes sejam professores de Braga não há muita diferença em termos de valores totais de palavras, o que implica que, em média, os professores cabo-verdianos foram um pouco mais detalhados nas suas declarações. Em todo o caso, em ambos os países prevalece uma imagem da profissão docente mais marcada, em termos gerais, pelos seus aspectos negativos, com especial saliência para o caso português, seguramente influenciado em parte pelo contexto recente de contestação de algumas das medidas propostas pela tutela.

Aquela visão negativa mais acentuada entre os portugueses é também perceptível pelo facto de, como se pode ver nas tabelas de síntese, o conjunto de posições de sentido neutro ocupar globalmente o 2º lugar, à frente da imagem positiva, posições que, no caso dos entrevistados de Cabo Verde se encontra invertida. Especificamente, nos casos dos professores 3 e 9 (Cabo Verde) encontramos bem vincadas imagens positivas da sua profissão, o que contrasta fortemente com, por exemplo, os professores 17, 18 e 29 (Portugal), que quase não denotam uma imagem positiva ou optimista do seu trabalho.

Tendo ainda em conta que as categorias anteriormente verificadas foram subdivididas, importa também apresentar a síntese da nossa análise mais quantitativa, de modo a verificarmos as percentagens das opiniões positivas e negativas para cada subcategoria, incluindo-se aqui algumas subdivisões.

Tabela 14: Síntese da representação da profissão por subcategorias de análise (Cabo Verde)

Subdivisões	<i>Atitudes positivas</i>	%	<i>Atitudes negativas</i>	%	Total
<i>Condições ambientais</i>	303	31	674	69	977
<i>Motivação pessoal</i>	847	40	1269	60	2116
<i>Relações com colegas e direcção</i>	156	100	0	0	156
<i>Reconhecimento do trabalho</i>	386	69	173	31	559
<i>Política governamental</i>	1045	24	3259	76	4304
<i>Total</i>	2737	34	5375	66	8112

Tabela 15: Síntese da representação da profissão por subcategorias de análise (Portugal)

Subdivisões	<i>Atitudes positivas</i>	%	<i>Atitudes negativas</i>	%	Total
<i>Condições ambientais</i>	50	4	1109	96	1159
<i>Motivação pessoal</i>	913	39	1424	61	2337
<i>Relações com colegas e direcção</i>	107	100	0	0	107
<i>Reconhecimento do trabalho</i>	127	24	410	76	537
<i>Política governamental</i>	639	15	3627	85	4266
<i>Total</i>	1836	22	6570	78	8406

As tabelas 14 e 15 apresentam os resultados em números de palavras e em percentagem por subdivisões das categorias da representação da profissão docente, de acordo com os registos das entrevistas. A tabela nº 14, referente aos entrevistados de Cabo Verde, evidencia que a subdivisão que dá maior contribuição para uma representação negativa na profissão é a política governamental, com 3259 palavras, que

correspondem a 76% do total de atitudes negativas. Isso explica-se pelo facto de os professores não estarem satisfeitos com as mudanças que têm ocorrido no sistema de ensino, principalmente na área de currículo e avaliação. Mas, tendo ainda em conta cada subdivisão, pode-se verificar que três subdivisões apresentam maior percentagem de palavras negativas: as condições ambientais (69%), a motivação pessoal (60%) e a já referida política governamental (76%); as restantes subdivisões apresentam atitudes mais positivas: relações com colegas e direcção (100%) e reconhecimento do trabalho (70%).

Na tabela nº 15 verifica-se que os entrevistados que leccionam em Braga, tal como acontece com os participantes de Cabo Verde, demonstram uma atitude mais negativa no que diz respeito à política governamental com 3627 palavras (85%), contribuindo, deste modo, para uma representação negativa das condições da profissão docente. Denota-se que todas as subdivisões apresentam mais atitudes negativas do que positivas, à excepção da subdivisão “relações com colegas e direcção”, que aqui merece também nota positiva. É de salientar a ausência de uma imagem negativa destes relacionamentos, tanto em Cabo Verde como em Portugal, que também se deve ao facto de a pergunta questionar directamente se os entrevistados já tiveram algum desentendimento grave com colegas ou superiores, tendo nós verificado que todos afirmaram que nunca tiveram desentendimentos graves, tendo contudo alguns realçado que já tiveram algumas divergências, mas nada de grave.

7. Conclusão

Ao longo deste trabalho, verificou-se que nos últimos anos as organizações vêm sofrendo profundas transformações no que toca à cultura organizacional, o que se tornou um diferencial competitivo considerado como factor decisivo para o sucesso ou fracasso organizacional. As organizações são um agrupamento de pessoas com intuito de alcançar objectivos específicos (Chiavenato, 2000). Deste modo, tanto as pessoas como as organizações têm seu carácter próprio, desenvolvendo sua identidade própria e esse carácter é construído da mesma maneira pela qual evolui o carácter dos indivíduos, formando assim, a cultura organizacional.

É através da cultura que a comunidade satisfaz as suas necessidades materiais e psicossociais na qual expressam seus desejos, sentimentos, referindo também, aos hábitos e comportamentos de um grupo ou de uma sociedade para outra.

Neste sentido, com as profundas mudanças que têm-se deparado na sociedade contemporânea, parece pertinente a realização deste estudo, uma vez que saber o que motiva, o que satisfaz estes trabalhadores, pode ajudar a melhorar os procedimentos a serem adoptados na gestão da mudança no quadro da administração pública.

Também se verifica que, qualquer análise que se pretenda fazer do funcionamento das instituições educativas é fundamental ter em conta a motivação. Sendo assim, para além dos vários autores, investigadores e políticos que dão ênfase a esse tema, centrados na análise da qualidade do ensino, os próprios professores declaram a sua motivação como fundamental para concretizar os objectivos do Sistema Educativo.

Tendo em atenção que um dos objectivos iniciais deste trabalho é o de compreender melhor certos aspectos da cultura organizacional e a da motivação dos trabalhadores da função pública, especificamente dos professores, os resultados obtidos apontam para algumas conclusões principais:

Em ambos os países prevalece uma imagem da profissão docente mais marcada em termos gerais, pelos seus aspectos negativos, principalmente para o caso dos professores portugueses, seguramente influenciado em parte pelo contexto recente de contestação de algumas medidas propostas pela tutela. Especificamente, nos casos dos professores 3 e 9 (Cabo Verde) encontramos bem vincadas imagens positivas da sua profissão, o que contrasta fortemente com, por exemplo, os professores 17, 18 e 29 (Portugal), que quase não denotam uma imagem positiva ou optimista do seu trabalho.

Para além de a maioria dos professores terem-se demonstrado uma insatisfação perante as condições de trabalho, é de salientar que afirmam estar motivados, porque fazem o que gostam, estão sempre actualizados, contribuindo assim, para a formação dos jovens. Concordaram também, que a falta de motivação é um dos grandes problemas do ensino, frisando diversos factores que levam a falta de motivação, tais como: falta de condições e recursos; a remuneração; falta de interesse e a indisciplina dos alunos; falta de reconhecimento por parte do Ministério; a burocracia e também o deslocar a nível nacional. Alguns professores referiram que um dos problemas do ensino não é bem a falta de motivação, mas sim, um desencanto pela profissão.

Do mesmo modo, os professores de Cabo Verde sentem-se mais reconhecidos do que os de Braga, embora isso resulta mais por parte dos colegas e alunos do que por parte do Ministério. Contudo, todos reclamam o não reconhecimento/valorização por parte da sociedade.

As condições institucionais são aspectos mais evidenciados pelos participantes, contribuindo para a imagem negativa das condições da profissão docente. Os professores reclamam da quase inexistência de promoções, do mesmo modo, afirmam que as escolas não têm autonomia na sua totalidade e que para além desse objectivo do governo, existem outros, como o financeiro, por exemplo. Apresentam uma imagem bastante negativa relativamente à reforma que tem sido feita nas áreas de currículo e de avaliação, afirmando que o sistema facilita e que o governo deveria reformular os programas e a avaliação, pautar o ensino para uma cultura de rigor e de exigência, porque cada vez mais os alunos possuem menos conhecimentos, e isso, posteriormente pode prejudicá-los e também desprestigia a profissão docente. Canário, (1994) ressalta que as reformas sucedem-se umas atrás das outras, mas os problemas permanecem. Estamos a falar de uma “crise de escola” que, mesmo sendo tão actual, se reporta aos anos sessenta. Esta crise em que se encontra a escola despertou no professor sentimentos de desânimo.

Os resultados apresentados, indicam ainda que os professores inquiridos estão mais satisfeitos com a natureza do trabalho, ou seja, com o trabalho em si, do que com as recompensas que dele advém. Se aplicar a teoria de Herzberg a estes resultados, pode-se afirmar que a satisfação dos professores resulta de factores intrínsecos, relacionados com a docência em si, e o descontentamento decorre essencialmente dos factores extrínsecos, ou seja, dos aspectos sócio-institucionais do trabalho.

Investigações anteriores têm concluído que os professores se encontram, geralmente, satisfeitos ao nível das necessidades mais baixas (salários, benefícios sociais), mas não nas necessidades mais elevadas da pirâmide de Maslow (estima, realização) (Seco, 2002). Os resultados do presente estudo são inconsistentes com estas investigações sugerindo a hipótese contrária. Tal pode dever-se às recentes mudanças no estatuto da carreira docente que veio reduzir, ou tornar menos linear, a obtenção de recompensas nos seus vários aspectos, salários, progressão, reconhecimento social e segurança. As recentes mudanças introduzidas pelo poder central e consubstanciadas no estatuto da carreira docente faziam prever um desgaste e uma degradação do clima de escola, afectando as relações entre os colegas e os órgãos de gestão. Todavia, este estudo indica que as relações interpessoais causam uma boa satisfação nos professores de ambos os países. Isto quer dizer que, o clima e a cultura dentro das referidas escolas são boas e que as formas de comunicação também são boas.

No entanto, sabendo que os factores intrínsecos são os que verdadeiramente motivam porque estão ligados à forma como algo é experienciado e ao prazer que daí possa advir, encontrando paralelo com os níveis mais elevados da pirâmide de Maslow, e observando que estes factores são os que provocam maior satisfação nos nossos participantes, poderemos ainda esperar que a grande maioria dos professores procure pensar a profissão e não passar pela profissão (Nóvoa, 1991: 28).

Relativamente às teorias de satisfação é importante frisar que, mesmo sendo abstracto, preconizam diferenças de cada ser humano. Quanto ao estudo da satisfação podemos levar em consideração os aspectos de diferenças individuais e culturais quando da escolha do motivo que encaminha o comportamento até a satisfação. De acordo com este estudo, não parece ser convincente a teoria da satisfação no trabalho de Hackman & Oldham, quando eles ressaltam que a satisfação no trabalho resulta das características do trabalho que o indivíduo executa. Contudo, os resultados do presente estudo demonstraram que a satisfação do indivíduo no trabalho não só depende daquilo que executa como também dos factores individuais nomeadamente o bem-estar psicológico.

Em suma, tendo debruçado sobre as representações dos professores face às condições da sua profissão, pode-se concluir que essas são importantes para a satisfação profissional. Isso foi evidenciado por Seco (2002), na revisão de vários estudos, que têm vindo a confirmar a importância das condições gerais de trabalho para a satisfação profissional, salientando a urgência da sua melhoria, pois, muitas vezes tais condições não permitem concretizar aquilo que teoricamente seria mais correcto implementar na

prática pedagógica, levando a que um professor, inicialmente motivado possa desanimar e desistir da tentativa de desenvolver um ensino de qualidade.

Não se pode esquecer que da satisfação dos professores decorre um ensino com mais qualidade, alunos mais motivados e com maior potencial para construir o seu percurso de vida e, sendo o professor, uma das figuras facilitadoras dessa construção é necessário que as atenções se centrem, também, nos interesses e motivações dos professores, e, não só, nos interesses e motivações e necessidades dos alunos, como frequentemente acontece.

Deste estudo decorrem algumas pistas para futuras investigações. Em primeiro lugar, seria interessante alargar o âmbito deste estudo, junto de uma amostra mais ampla de professores e de escolas. Em seguida, reformular as perguntas do guião de entrevistas, de modo a aprofundar as informações, ou utilizar como instrumento de recolha de dados o inquérito por questionário juntamente com a entrevista.

Bibliografia

- ALBARELLO, L. *et al.* (1997). *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- ALCOBIA, P. (2001). Atitudes e satisfação no trabalho, *in*: FERREIRA, J., NEVES J. & CAETANO, A., *Manual da Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Eitoria McGraw-Hill.
- ARAÚJO, J. (2001). O modelo de agência como instrumento de reforma da administração. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- BARROSO, J. (2003). *A Escola Pública – Regulação, Desregulação e Privatização*. Porto: Edições ASA.
- BERGAMINI, C. W; CODA, R. (org.) (1990). *Psicodinâmica da Vida Organizacional*. São Paulo: Pioneira.
- BERGAMINI, C. (1997). *Motivação nas Organizações*. São Paulo: Atlas.
- BERTRAND, Y. (1991). *Culture Organisationnelle*. Québec: Presses de l'Université du Quebec.
- BILHIM, J. (2001). Gerir a Administração Pública como uma Empresa. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- CAMARA *et al.*, (1997). *Humanator Recursos Humanos e Sucesso Empresarial*, Lisboa, Publicações Dom Quixote.
- CANÁRIO, R. (1994). O professor e a produção de inovações. *In: Revista colóquio-Educação e Sociedade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- CARAPETO, C.; FONSECA, F. (2006). *Administração Pública - Modernização, Qualidade e Inovação*. Lisboa: Edições Sílabo.
- CARVALHO, J. (1999). *Cultura Empresarial e Criação de Empresas*. Lisboa: Edições Sílabo.
- CENSO (2000). *Recenseamento geral da População e Habitação*. Cabo Verde: Instituto Nacional de Estatística.
- CHIAVENATO, I. (2002). *Recursos Humanos*. São Paulo: Editora Atlas.
- CHIAVENATO, I. (2004). *Introdução à teoria geral da Administração*. Rio Janeiro: Editora Campos.
- COSTA; OULAI (coord.) (2003). *Gestão Financeira dos Sistemas Educativos – Orçamentos e Despesas de Educação. Perspectivas em Cabo Verde, Angola, Moçambique*. Paris: IIPE [Online] in <http://www.unesco.org/iiep> [25-02-09].
- CORTE-REAL. I. (1995). *O livro da Modernização Administrativa*. Lisboa: Secretaria de Estado de Modernização Administrativa.
- CRUZ, B. (2001). A Reforma da Educação. *In: Reforma do Estado e Administração Pública Gestonário*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Política.
- CUNHA *et al.*, (2006). *Manual de Comportamento Organizacional e Gestão*. Lisboa: Editora RH.
- DIAS, L. (2006). *Os Professores e o Seu Trabalho: Um Estudo Exploratório sobre Profissionalismo Docente*. Dissertação de Mestrado. Braga: Universidade do Minho.
- DUARTE, V. (2005). *Traços e Perfis de Cultura: Estudo da Cultura Organizacional da Polícia de Segurança Pública de Braga*. Tese de Mestrado. Braga: Universidade do Minho ICS.
- EDUCOM – ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE TELEMÁTICA EDUCATIVA (2000). *Sistemas Educativos*. Online in: <http://web.educom.pt/p-ccomum/1/5.htm>. [20-05-09].

- ESTEVE, J. (2001). Mudanças sociais e função docente. In: Nóvoa (org.). *Profissão Professor*. Porto: Porto Editora.
- ESTEVES R. (2000). (In) *Satisfação Docente No Ensino Fundamental: Um Estudo Qualitativo*. Tese de Doutoramento. Braga: Universidade do Minho.
- FERNANDES, A. (2005). Descentralização, Desconcentração e Autonomia dos Sistemas Educativos: uma panorâmica Europeia. In: Formosinho, João et. al., *Administração da Educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- FERREIRA J.; NEVES J. & CAETANO, A. (2001). *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Editora Mc Graw Hill.
- FIGUEIREDO, J.; TAVARES, L. (2006). “Por uma carta latino-ibero-amaericana de competências comuns para dirigentes públicos: a proposta de Portugal”. *Revista do Serviço Público* 57 (1): 51-62. Brasília: ENAP (Escola Nacional de Administração Pública).
- FIRMINO, M. (2002). *Gestão das Organizações, Conceitos e Tendências Actuais*. Lisboa: Escolar Editora.
- FORMOSINHO, João et. al, (2000). *Políticas Educativas e Autonomia das Escolas*. Porto: Edições ASA.
- FORMOSINHO, João et. al, (2005). *Administração da Educação – lógicas burocráticas e lógicas de mediação*. Porto: Edições ASA.
- FREITAS, M. (1991). *Cultura Organizacional: formação, tipologias e impactos*. São Paulo: Makron Books.
- GAMBÔA, C. (2008). *A Reforma Educativa e o Currículo para o Ensino Secundário em Cabo Verde (1990-2005)*. Dissertação de Mestrado. Florianópolis: Universidade de Santa Catarina.
- GOMES, A (2000). *Cultura Organizacional Comunicação e Identidade*. Coimbra: Quarteto.
- GOP (2001). *As Grandes Opções do Plano. Cabo Verde*. Ministério das Finanças e Planeamento.
- ICASE (2008). *O Sistema Educativo em Cabo Verde*. [Online] in http://www.icasa.cv/index.php?option=com_content&task=view&id=76&Itemid=98 [25-02-09].
- JESUS, S. (2000). *Motivação e Formação de Professores*. Coimbra: Quarteto Editor.
- Lamas, A. (2006). *A Administração Pública e os Novos Paradigmas. O impulso para a mudança*. [Online] <http://bdigital.cv.unipiaget.org/dspace/handle/123456789/101> [23-05-09].
- LARA, A.; MARONEZE, L. (2008). *A Reforma do Estado e da Educação na década de 1990: Reflexões e Repercussões na Saúde do Professor de Ensino*. [Online] <http://www.estudosdotrabalho.org/anais6seminariodotrabalho/indice.htm> [23-10-08].
- LIMA, L. (1994). “Modernização, Racionalização e Optimização: Perspectivas Neo-taylorianas na organização e administração da Educação”. *Cadernos de Ciências Sociais*, nº14, pp.119-139.
- LIMA, L.; AFONSO, A. (2002). “Reformas Educação Pública. Democratização, Modernização, Neoliberalismo”. *Ciências da Educação*, nº 15. Porto: Edições Afrontamento.
- LAKATOS, E. (1997). *Sociologia da Administração*. São Paulo: Editora Atlas, S.A.
- LOPES, J (1983). *Defesa do Património Sociocultural de Cabo Verde*. Lisboa.
- LOUREIRO, M. (2001). *A Docência como Profissão*. Lisboa: Edições ASA.
- MARQUES, J. (1994). *Recursos Humanos Técnicas e Gestão*, Lisboa, Texto Editora.
- MATEUS, A. (2003). Economia: do ajustamento estrutural ao relançamento do crescimento. In: *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*. Lisboa: Oficina Do Livro.
- MINICUCCI, A. (1983). *Psicologia Aplicada à Administração*. 3ª ed. São Paulo: Atlas.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO NACIONAL (1973). *A Reforma do Sistema Educativo*. Lisboa.
- MOZZICAFREDDO, J. (2001). O papel do cidadão na Administração Pública. In: *Reforma do Estado e Administração Pública Gestionária*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MURRAY, E. (1973). *Motivação e Emoção*. Rio de Janeiro: Edições Zahar.

- NEVES, A. (1999). *Motivação para o Trabalho: dos conceitos às aplicações*. Lisboa: Editora RH.
- NEVES, J. (2000). *Clima Organizacional e Gestão de Recursos Humanos*. Lisboa: Editora RH.
- NEVES, J. (2001). Clima e Cultura Organizacional. in FERREIRA J. M., NEVES J. & CAETANO, A. *Manual de Psicossociologia das Organizações*. Lisboa: Editora Mc Graw Hill.
- NÓVOA, A. (org.) (1991). *Profissão Professor*. Porto: Porto Editora.
- OECD [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico] (2008), *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*. Paris: OECD. Acesso em Fevereiro de 2009: <http://www.oecd.org/dataoecd/23/46/41284038.pdf>
- PACHECO, J. (1991). *A Reforma Educativa, Alguns Aspectos da Reorganização dos Planos Curriculares Dos Ensinos Básicos e Secundário em Portugal e Espanha*. Portugal: Universidade do Minho.
- PUMPIN, C. & ECHEVARRÍA, S. (1990). *Dinámica Empresarial: una nueva cultura para el éxito de la empresa*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos S.A.
- QUIVY, R.; CAMPENHOUDT, L. (1992). *Manual de Investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- REZENDE, F. (2002). “Por que Reformas Administrativas Falham?”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol.17, Num 50: 123-142. Brasil: Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais.
- RIBEIRO, R. (2003). “A Motivação como Ferramenta Gerencial de Mudança”. *Revista FAE BUSSINESS*, Num 6. Online in: http://www.fae.edu/publicacoes/pdf/revista_fae_business/n6/gestao_motivacao.pdf [15-03-09].
- ROCHA, J. (2001). *Gestão Pública e Modernização Administrativa*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração.
- ROCHA, J. (2001a). O modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: *Reforma do Estado e Administração Pública* *Gestário*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- ROCHA, J. (2007). *Gestão de Recursos Humanos na Administração Pública*. Lisboa: Escolar Editora.
- ROSA, L. (1994). *Cultura Empresarial, Motivação e Liderança*. Lisboa: editorial Presença.
- SANTOS, F. (2007). *A Modernização da Administração Pública e o seu Impacto na Competitividade*, Workshop. Lisboa: MINISTÉRIO DAS FINANÇAS E DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. [Online] http://www.min-financas.pt/discursos/int_MF_20070706.pdf. [23-10-08].
- SARMENTO, M. (1994). *A Vez e a Voz dos Professores – Contributo para o Estudo da Cultura Organizacional da Escola Primária*. Porto: Porto Editora.
- SECO, G. (2002). *A Satisfação dos Professores - teorias, modelos e evidências*. Porto: Edições ASA.
- SIKES, P; MEASOR, L & WOODS, P (1985). *Teacher Career: Crises and Continuities*. London: Heinemann Education.
- SIMPSON, W. (1993). *A Motivação*. Lisboa: Gradiva.
- SILVA, T. (1999). *Documentos de Identidade; uma introdução às teorias do currículo*. Belo Horizonte: Autêntica.
- TAVARES, L. et al., (2003). *Reformar Portugal – 17 estratégias de mudança*. Lisboa: Oficina Do Livro.
- TEIXEIRA, L. (2002). *Cultura Organizacional e Projecto de Mudança em Escolas Públicas*. São Paulo: ANPAE.
- THÉVENET, M. (1989). *Cultura de Empresa: auditoria e mudança*. Lisboa: Monitor.
- TOMEI, P.; BRAUNSTEIN, M (1993). *Cultura Organizacional e Privatização: A dimensão humana*. São Paulo: Markon Books.

TORRES, L. (1997). *Cultura Organizacional Escolar. Representações dos Professores numa Escola Portuguesa*. Oeiras: Celta Editora.

VERNON, M. 1973. *Motivação Humana: a força interna que emerge, regula e sustenta todas as nossas acções*. Petrópolis: Vozes Editora.

VILAR, A. (1993). *Inovação e Mudança na Reforma Educativa*. Porto: Edições ASA.

WELLER, J. (2002). *L'Épreuve de Proximité. Le travail Administratif et le Néo-Management*. In: VII congrès de l'Association française de science politique. CNRS-LATTS. Online in: <http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslille/pdf/lille/tr3weller.pdf> [20-09-08].

Anexos

Anexo I: Guião de entrevista

No âmbito da realização da minha dissertação de Mestrado em Sociologia (Especialização em Organizações e Trabalho), pretendo realizar uma entrevista a alguns profissionais do sector da educação, com o objectivo de conhecer melhor a cultura organizacional e a motivação dos trabalhadores de função pública. A entrevista é confidencial e os dados serão utilizados unicamente para fins académicos.

I. Identificação do entrevistado

(Sexo: masculino ou feminino)

1. Em que ano nasceu?
2. Qual a sua naturalidade?
3. Sendo professor(a), há quantos anos exerce esta profissão? Há quanto tempo trabalha na sua escola?
4. Pode indicar qual é o seu nível de escolaridade, bem como a sua área de especialização ou formação específica para a profissão?

II. Cultura organizacional e motivação no trabalho

1. Como avalia de modo geral as condições ambientais (temperatura ambiente, nível de ruído, disposição dos móveis, limpeza) do seu local de trabalho? São aspectos importantes para a realização do seu trabalho?
2. Já teve algum desentendimento grave com os seus colegas e com os seus superiores?
3. Face à realização do seu trabalho, como se sente relativamente ao reconhecimento, à realização profissional e aos critérios utilizados para promoções internas?

4. Acha que o desempenho de um professor pode ser muito afectado pelo facto de ser de quadro ou não?
5. Alguns autores frisam que um dos problemas do ensino é a falta de motivação de muitos professores. Concorde com esta afirmação? Se é esse o caso, pode indicar quais os principais factores desse défice de motivação?
6. Na sua opinião, a existirem, quais são as principais vantagens da profissão docente em relação a outras profissões?

III. Posição dos professores face à reforma na educação

1. Dado que um dos objectivos do Governo para a reforma do sistema educativo é a da atribuição de maior autonomia às escolas, parece-lhe que este objectivo está a ser efectivamente conseguido? Haverá outros objectivos por detrás da modificação do modelo de gestão das escolas?
2. Tendo em conta agora outros aspectos do sistema educativo, qual a sua posição face às mudanças que têm ocorrido na área dos currículos e da avaliação dos alunos? Deverá o governo intervir mais nestas áreas, ou deverá cada escola ter mais autonomia para fazê-lo?
3. Na sua opinião, qual a intervenção no sector educativo que deveria ser a principal prioridade do governo?

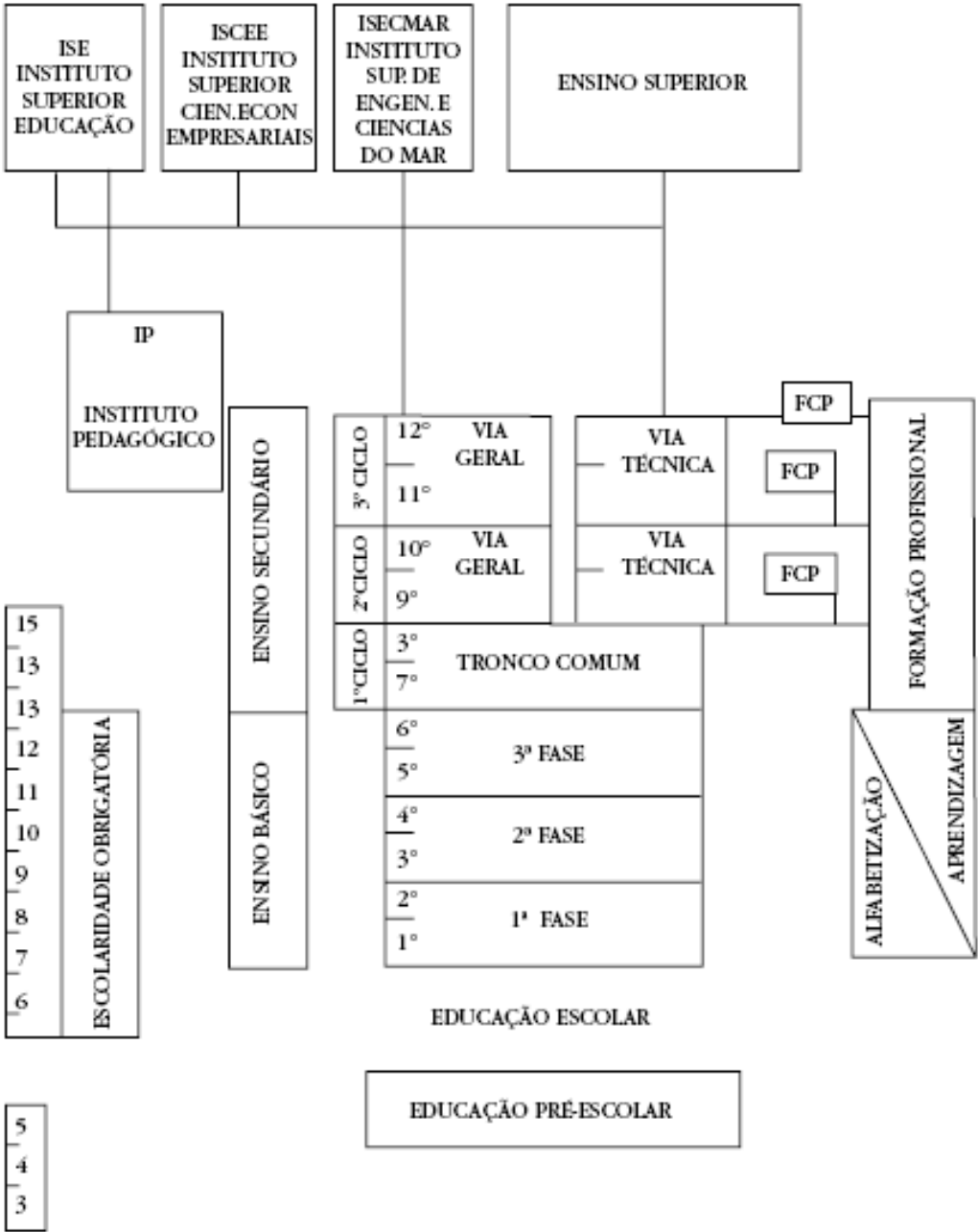
Muito obrigada pela sua colaboração!

Anexo II: Organograma do sistema educativo de Portugal

	NÍVEIS ETÁRIOS DOS ALUNOS				
	...	ENSINO SUPERIOR			
	17 16 15	ENSINO SECUNDÁRIO	12º 11º 10º	VIA GERAL	VIA TECNOLÓGICA
ESCOLARIDADE OBRIGATÓRIA	14 13 12	ENSINO BÁSICO	9º 8º 7º	3º CICLO	
	11 10		6º 5º	2º CICLO	
	9 8 7 6		4º 3º 2º 1º	1º CICLO	
		EDUCAÇÃO PRÉ-ESCOLAR			

In: Educom (2000)

Anexo III: Organograma do sistema educativo de Cabo Verde



Legenda: FCP - Formação complementar de profissionalização

In: ICASE (2008)